
UNIVERSITA' "FEDERICO II" DI NAPOLI
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO E COSTITUZIONALE
– XVIII CICLO –

COORDINATORE – CHIAR.MO PROF. PAOLO TESAURO

Tutor – Chiar.mo Prof. Luigi Arcidiacono

TESI DI DOTTORATO

di

FRANCESCO PATERNITI

**LE PROSPETTIVE EUROPEE DELLE REGIONI NELLA
"FASE ASCENDENTE" DI FORMAZIONE DEL DIRITTO
COMUNITARIO**

– INDICE –

CAPITOLO I

Il panorama giuridico nazionale relativo alla fase ascendente comunitaria delle Regioni prima della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

1. Il momento “pre-comunitario”, ovvero la rilevanza “esterna” delle Regioni.....p. 1
2. La lenta evoluzione normativa in ordine alla rilevanza comunitaria delle Regioni.p. 12
3. La Conferenza Stato-Regioni ed il suo ruolo nella fase ascendente della formazione degli atti normativi comunitari.p. 30

CAPITOLO II

I lineamenti del rinnovato assetto costituzionale posto a sostegno della rilevanza regionale nella fase ascendente comunitaria.

1. Premessa.p. 49
2. La costituzionalizzazione dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e la svolta monista della Costituzione come base per la crescente importanza di una

- partecipazione attiva delle Regioni alla fase ascendente comunitaria.p. 51
3. Esigenze e prospettive della partecipazione regionale alla formazione dei vincoli comunitari ex art. 117, comma 1, Cost.....p. 60
4. L'evoluzione del quadro costituzionale relativo alla fase ascendente comunitaria delle Regioni fino alla riforma dell'art. 117, comma 5, Cost.p. 62
5. *De iure condendo*. I nuovi scenari ipotizzabili in ordine al coinvolgimento regionale nella fase ascendente comunitaria alla luce del progetto di riforma della parte seconda della Costituzione attualmente in discussione.p. 73

CAPITOLO III

I lineamenti della partecipazione “diretta” delle Regioni alla fase ascendete comunitaria secondo l’art. 5 della legge n. 131/2003 di attuazione della revisione costituzionale.

1. La partecipazione comunitaria delle Regioni alla luce dell’art. 5, comma 1, della legge La Loggia.p. 77
- 2...segue: Gli effetti dell’art. 5 della l. 131/2003 sulla previsione dell’art. 203 T.C.E. (ex art. 146), in ordine alla possibilità che ogni Stato membro sia rappresentato nel Consiglio dell’Unione da un “rappresentante di livello ministeriale”.p. 87
3. L’attribuzione dimezzata del “ricorso regionale” alla Corte di Giustizia.p. 92

Capitolo IV

Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della Legge n. 11/2005.

1. Premessa.p. 95

– SEZIONE I –

1. La rinnovata attenzione alla fase ascendente presente nella legge n. 11/2005.p. 97
2. L’istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei ed il suo ruolo nei processi di partecipazione regionale alla fase ascendente.p. 100
3. Gli obblighi governativi di informazione.p. 106
4. Strumenti e procedure concretamente assegnate alle Regioni ai fini della loro partecipazione alla fase ascendente.p. 107

– SEZIONE II –

I coni d’ombra della disciplina

1. I “tavoli di coordinamento nazionali”.p. 115
2. Le ulteriori “modalità di coinvolgimento” delle Regioni alle scelte comunitarie.p. 118

– Sezione III –

1. La partecipazione “organica” delle Regioni alla fase ascendente alla luce della rilevanza attribuita alla Conferenza Stato-Regioni.p. 123

Capitolo V

Le prospettive comunitarie della partecipazione regionale alla formazione delle scelte europee.

1. Le Regioni nell’ordinamento comunitario: mere circoscrizioni territoriali o vere e proprie istituzioni? p. 128
2. Il ruolo partecipativo delle Regioni alla luce del principio di sussidiarietà.p. 143
3. Composizione e funzioni del Comitato delle Regioni nelle dinamiche ascendenti delle autonomie regionali.p. 147
- 3.1. segue: la legittimazione del Comitato delle Regioni e delle singole Regioni ad adire la Corte di Giustizia come strumento per garantire maggiore efficacia agli enti decentrati nel processo decisionale comunitario.p. 156
4. Gli uffici di collegamento a Bruxelles e la loro incisività nella capacità delle Regioni di influenzare le scelte normative comunitarie.p. 160
5. Il ruolo delle Regioni nel sistema di “governance” europeo.p. 163

BIBLIOGRAFIA.....p. 169

CAPITOLO I

IL PANORAMA GIURIDICO NAZIONALE RELATIVO ALLA FASE ASCENDENTE COMUNITARIA DELLE REGIONI PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

Sommario: 1. Il momento “pre-comunitario”, ovvero la rilevanza meramente “esterna” delle Regioni. – 2. La lenta evoluzione della normativa nazionale relativa alla partecipazione delle Regioni ai procedimenti di formazione delle fonti comunitarie. – 3. La Conferenza Stato-Regioni ed il suo ruolo nella fase ascendente comunitaria delle Regioni.

1. Il momento “pre-comunitario”, ovvero la rilevanza meramente “esterna” delle Regioni.

La materia relativa alla rilevanza comunitaria delle Regioni italiane, con particolare attenzione per quella che oggi comunemente definiamo la c.d. “fase ascendente” (con ciò volendo indicare i profili inerenti la partecipazione delle stesse comunità regionali alla formazione del diritto comunitario), non potrebbe essere trattata in modo corretto se si prescindesse dal prenderne in considerazione la genesi, storica e giuridica.

In questo senso, preliminarmente, è da considerare come negli scorsi decenni le problematiche in oggetto abbiano subito una lenta evoluzione, alla luce della quale sembra corretto notare che se attualmente è facile impostare una discussione che abbia come sfondo il panorama giuridico comunitario, altrettanto vero è

che gli albori dei rapporti tra Regioni e Comunità europee non vennero immediatamente e facilmente inquadrati in tale prospettiva.

In primo luogo, infatti, va tenuto presente che le tematiche di cui si dà atto, inizialmente, vennero collocate nell'ambito dei rapporti internazionali dello Stato ⁽¹⁾. Ciò perché l'originalità e la particolarità dell'ordinamento comunitario non furono colte immediatamente, con l'effetto, quindi, che anche le Comunità europee vennero originariamente inquadrate quali classiche organizzazioni internazionali e come tali prese in considerazione. Conseguenza di tale impostazione di partenza fu che ogni competenza in materia si considerò fuori dall'orbita regionale e, per l'effetto, strettamente riservata allo Stato ⁽²⁾.

Sul versante normativo, in linea con quanto appena notato, è da dire che il nostro ordinamento giuridico prese in considerazione per la prima volta il binomio Regioni-Comunità europee, nell'ottica dei rapporti tra le stesse, in occasione dell'emanazione del D.P.R. 24.07.1977, n. 616 ⁽³⁾. L'esordio in questione, però, non fu affatto felice. Infatti, l'articolo 4 del citato D.P.R., conformemente agli indirizzi dogmatici appena accennati, associò le problematiche inerenti le Comunità europee a quelle relative ai rapporti internazionali dello Stato, senza operare nessuna differenziazione tra le stesse ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Va dato conto che, anche recentemente, c'è chi ritiene ancora visibili nei rapporti tra le Regioni e la Comunità europea le «tracce dell'originaria impostazione internazionalistica». In questo senso si veda M. CARTABIA, in M. CARTABIA-J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili Istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 199. Si sofferma con attenzione sulla «inesistente distinzione nel diritto interno di "estero" e comunitario», F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, Milano, 1995, 152 ss.

⁽²⁾ In argomento, per tutti, si vedano gli insegnamenti di L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, 447-448.

⁽³⁾ Pubblicato nella G.U. del 29 Agosto 1977, n. 234, Suppl. ord.

⁽⁴⁾ Cfr. G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, in 1989 – *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 2001, 102-103. In particolare l'Autrice sottolinea come «la posizione assunta dallo Stato italiano trovava il suo fondamento nella tradizionale concezione secondo la quale spetta esclusivamente

In questo contesto, la rilevanza “esterna” delle Regioni ricevette per la prima volta una menzione, insufficiente, allorché si disciplinò il potere delle stesse autonomie di svolgere attività promozionali all'estero ⁽⁵⁾. L'ambito di movimento riconosciuto alle Regioni apparve, quindi, non solo eccessivamente ristretto ⁽⁶⁾ ma, ulteriormente, impropriamente rapportato ad una indefinita dimensione estera, incapace, in questi termini, di cogliere le differenze tra lo scenario internazionale e quello, diverso, europeo ⁽⁷⁾.

Il panorama che così cominciava a delinearsi, inoltre, venne successivamente confermato quando, con il D.P.C.M. dell'11 marzo 1980 ⁽⁸⁾, in sede di indirizzo e coordinamento della disciplina contenuta nel precedente D.P.R. 616/77, si mantenne

allo Stato la gestione dei rapporti internazionali, tra i quali vanno ricompresi quelli con la Comunità europea».

⁽⁵⁾ Cfr. V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 38, secondo la quale «finché l'UE non ha iniziato ad assumere per le Regioni l'importanza che oggi ha [...] il solo potere estero di cui si trattava riguardava la sfera meramente internazionale. Questo, ovviamente, sia per l'ancor limitato ruolo dell'allora CEE, sia perché i rapporti con gli stessi Stati membri CEE erano considerati rapporti internazionali *tout court*».

⁽⁶⁾ L'art. 4 del D.P.R. 616/77, infatti, nel riservare allo Stato le funzioni inerenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, consente alle Regioni di svolgere delle «attività promozionali all'estero» avendo, però, preventivamente ottenuto l'assenso governativo. In argomento, tra gli altri, A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. PANUNZIO – E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002, 196 ss.

⁽⁷⁾ Si vedano, sul punto, le notazioni critiche di M. P. CHITI, *Regioni ed integrazione europea*, in *Reg. gov. Loc.*, 1994, 559, ove si afferma che «è evidente che tale criterio appare del tutto inappropriato per il generico riferimento alla dimensione “estera”, che non distingue tra lo spazio giuridico dell'Unione e il vero e proprio “estero”, oramai ridotto ai paesi terzi». Nello stesso senso C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, in G. BADIALI (a cura di), *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Napoli, 1990, 63, secondo il quale «si debbono tener presenti le molte voci, non ultima quella della stessa Corte Costituzionale, che da più parti sottolineano come le politiche comunitarie, toccando e riflettendosi su tutte le realtà economiche del paese, non possano essere considerate appartenenti, esclusivamente, alla sfera degli affari “esteri” dello Stato».

⁽⁸⁾ Pubblicato nella G.U. del 17.04.1980, n. 106.

l'impostazione di cui si è dato conto, non operando alcuna distinzione tra i rapporti internazionali e quelli comunitari delle Regioni ⁽⁹⁾, nonché lasciando immutata quella impostazione centralista che concedeva davvero poco spazio alle attività *esterne* delle Regioni ⁽¹⁰⁾.

Sulla scia di questo impianto nettamente centralista, si trovano riscontri, ancor prima che nell'ordinamento giuridico, anche nella dottrina del tempo. Alcuni autori, infatti, tenuto conto anche del ritardato avvio dell'esperienza regionale italiana unitamente alle iniziali diffidenze verso le Comunità europee, ritennero che le Regioni non fossero soggetti pubblici che potessero interloquire, in quanto tali, con le Comunità europee. Da ciò ricavandone la necessità che le politiche comunitarie fossero affidate esclusivamente ad organismi composti da rappresentanti degli Stati membri ⁽¹¹⁾. Cosicché, se è vero che oggi possiamo considerare precursore delle future evoluzioni giuridiche e dottrinarie chi sostenne, pur nell'ambito dell'esclusiva competenza estera dello Stato, la possibilità di coinvolgere con meccanismi interni di partecipazione, o almeno di consultazione, gli enti regionali alle scelte statali ⁽¹²⁾, è altrettanto vero che, nel

⁽⁹⁾ Cfr. I. PASINI, «Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel D.P.R. 31 marzo 1994, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1995, 982 ss.

⁽¹⁰⁾ In argomento si veda R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2/1995, 267, secondo il quale «in relazione ai rapporti comunitari venne peraltro mantenuta una prassi più flessibile e permissiva, a parte tuttavia qualche episodio di anacronistico centralismo spinto, manifestatosi ad esempio nel rilevante dpcm 11 marzo 1980. L'incertezza fu comunque sufficiente ad impedire alle Regioni italiane di instaurare rapporti dotati di piena stabilità ed organizzazione, come invece già avveniva ad opera delle altre istanze autonomistiche di altri Stati membri».

⁽¹¹⁾ Cfr. E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole*, in *Dir. econ.*, 1970, 517 ss.

⁽¹²⁾ Sul punto si veda S. M. CARBONE, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari*, in *Foro it.*, V, 1973, 49, secondo il quale «è ben vero che gli organi centrali dello Stato sono gli unici previsti dalle Costituzioni degli Stati membri come competenti ad operare con riferimento a situazioni

contesto storico in cui si collocano, tali posizioni paiono come voci isolate e, per di più, sprovviste del seppur minimo appiglio normativo.

Gli elementi che emergono da questo quadro iniziale permettono, dunque, di collocare in un contesto, per così dire, “pre-comunitario” la prima fase dei rapporti tra le Regioni ed il nascente panorama giuridico europeo. Sebbene, infatti, a partire dalla seconda metà degli anni settanta si comincia a parlare di Comunità europee e, in un certo qual modo, ad occuparsi delle prospettive comunitarie delle Regioni, è, tuttavia, innegabile che il rilievo attribuito alle autonomie regionali in tale contesto appare ancora inconsistente se non, addirittura, inesistente ⁽¹³⁾. La rilevanza riconosciuta alle Regioni, infatti, è ancora meramente “esterna”, non comunitaria.

Il cammino verso una dimensione comunitaria delle Regioni italiane cominciò, quindi, in salita. I primi segnali di cambiamento rispetto alla situazione appena descritta vennero offerti, come spesso è accaduto nel nostro ordinamento in materia comunitaria, dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, pur restando immutato il quadro normativo delineato, è con la

giuridiche soggettive internazionali [...]. Ma è altrettanto vero che l'assetto costituzionale degli Stati membri non esclude per nulla la possibilità che gli organi statali pongano in essere meccanismi di produzione giuridica internazionale in cui sia in qualche misura prevista la partecipazione (o quanto meno, la consultazione) di enti territoriali ed in particolare degli enti regionali»; ID., *Le Regioni di fronte alle istituzioni comunitarie*, in AA. VV., *Comunità europee e ruolo delle Regioni*, Milano, 1981, 27 ss.

⁽¹³⁾ A tale riguardo si veda la precisa ricostruzione dogmatica offerta da P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2003, 556 ss. L'Autore, infatti, afferma che «si possono distinguere due fasi distinte: la prima che va dall'avvio dell'esperienza regionalista in Italia nell'immediato dopoguerra fino alla metà degli anni '70; la seconda che va dalla metà degli anni '70 ai giorni nostri. Nel corso della prima fase, il dibattito si concentra esclusivamente sul ruolo internazionale delle Regioni [...]». Invece – sempre secondo l'Autore – «la seconda fase, che va dalla metà degli anni '70 fino ai giorni nostri, è caratterizzata da un lato dall'emergere di nuovi profili problematici in ordine al c.d. potere estero e dall'altro dall'emergere in tutta la sua consistenza del problema dell'impatto del diritto comunitario sull'esercizio delle competenze regionali».

sentenza 22.05.1987, n. 179 ⁽¹⁴⁾, che la Corte Costituzionale, intervenendo in tema di rapporti internazionali delle Regioni, fornisce una prima chiarificazione anche in relazione alle attività di rilievo comunitario delle stesse Regioni. In particolare, per ciò che interessa la nostra trattazione, la Consulta implicitamente “liberalizza” ⁽¹⁵⁾ la materia dei rapporti con le Comunità europee, prevedendo che le iniziative a livello comunitario, ove mantenute nei limiti delle competenze regionali, non necessitano della previa intesa con il Governo ⁽¹⁶⁾.

L’importanza della pronuncia della Corte va individuata, al di là di ciò che esplicitamente vi si legge, tra le righe della stessa sentenza ⁽¹⁷⁾. I profili relativi alla rilevanza comunitaria delle Regioni, infatti, seppur embrionalmente, cominciano a delinearsi, aprendo la strada a futuri e più incisivi interventi.

Ulteriormente, è da considerare che, oltre ai contributi della giurisprudenza costituzionale, intervenne a differenziare i profili internazionali da quelli comunitari, assegnando a quest’ultimi autonoma rilevanza, la Carta della regionalizzazione ⁽¹⁸⁾, allegata

⁽¹⁴⁾ Corte Cost., sentenza 22 maggio 1987, n. 179, in *Foro it.*, 1988, I, c.45.

⁽¹⁵⁾ Cfr. G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, 113.

⁽¹⁶⁾ La pronuncia della Corte Costituzionale è, però, da considerarsi come un primo passo giurisprudenziale all’interno di un percorso più ampio e non privo di equivoci. In questo senso, a sottolineare «gli equivoci di carattere comunitario sottesi alla sent. n. 179/87», si veda M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, 52 ss.

⁽¹⁷⁾ In chiave fortemente critica rispetto a questo intervento della Corte Costituzionale, considerato come il primo di un filone ugualmente insoddisfacente, va considerato l’intervento di M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 50 ss., il quale, pur riconoscendo che a partire da tale pronuncia la Corte abbia assunto una posizione più aperta che in passato, rileva che «questo sviluppo giurisprudenziale, segnalato positivamente dai commentatori quale aggiornata delimitazione degli atti che sono espressione effettiva della politica estera, appare invece ancora del tutto insoddisfacente nella prospettiva comunitaria, la cui peculiare natura non viene colta, pur in presenza di fattispecie particolarmente propizie».

⁽¹⁸⁾ In argomento, si veda, F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 116 ss.

alla risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità e il ruolo delle Regioni ⁽¹⁹⁾, ove si afferma che «l'insieme delle politiche comuni della Comunità europea non può essere definito come "relazioni esterne" nel senso del diritto internazionale classico, e di conseguenza è opportuno non assegnarlo all'esclusiva competenza degli Stati» ⁽²⁰⁾. L'intervento del Parlamento europeo, ponendosi in distonia rispetto alla panoramica normativa nazionale allora vigente, proseguì quella linea di pensiero inaugurata dalla Corte di Giustizia che, sin dagli albori, sulla base della considerazione che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale» ⁽²¹⁾, aveva sottolineato le differenze tra l'ordinamento comunitario e quello internazionale ⁽²²⁾.

Dunque, sebbene già a partire dagli anni '80 si registrano interventi normativi nazionali indirizzati in modo più specifico a disciplinare il rapporto tra Regioni e Comunità europee, è da notare che alla base di tutto ciò permaneva, però, inalterata la previsione dell'art. 4 del D.P.R. 616/77 che, non differenziando tra profilo internazionale ed europeo, appariva come un riferimento

⁽¹⁹⁾ In G.U.C.E. C 36 del 19.12.1988.

⁽²⁰⁾ Si vedano sul punto G. STROZZI, *op. cit.*, 114; G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, *cit.*, 90-91, in cui l'Autrice, commentando la "raccomandazione politica" agli Stati, contenuta nella Carta della regionalizzazione, afferma che «tale principio ha portato ad un ripensamento della tradizionale concezione che vedeva riservata alla competenza dello Stato anche i rapporti con le istituzioni comunitarie, poiché questi ultimi venivano ricompresi nell'alveo dei rapporti internazionali».

⁽²¹⁾ Corte di Giustizia, sentenza *Van Gend & Loos* del 5.02.1963, causa 26/62.

⁽²²⁾ In questo senso si veda M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"?*, in *Reg. gov. Loc.*, 1993, 638, il quale, soffermandosi sul dibattito relativo ai caratteri del regionalismo, sottolinea come «con l'attuazione della delega di funzioni prevista dalla legge n. 382/1975, i problemi comunitari erano assimilati alle problematiche del "potere estero", di stretta pertinenza statale. Con ciò dimenticando gli insegnamenti della Corte di Giustizia che già dagli anni sessanta (a partire dalle note sentenze *Costa* e *Van Gend & Loos*) aveva delineato i caratteri del sistema giuridico comunitario quale ordinamento nettamente distinto dall'ordinamento internazionale».

giuridico, quanto meno, anacronistico ⁽²³⁾. Ampio ed incisivo, oramai, era il cammino della giurisprudenza, sia costituzionale che comunitaria, tanto che i tratti dell'ordinamento europeo si erano delineati in modo sufficiente a farlo intendere come entità giuridica peculiare e, come tale, differente da quella internazionale.

Ulteriormente, a rimarcare l'inappropriata base giuridica comunque offerta da un obsoleto riferimento normativo, inadeguato per considerare autonomamente la categoria dei rapporti tra le Regioni e le Comunità, si registrarono anche autorevoli posizioni in dottrina tendenti a sollecitare l'introduzione di una specifica normativa, distinta da quella relativa alle relazioni internazionali, capace di riconoscere il ruolo comunitario delle autonomie regionali, nonché, il coordinamento delle stesse con lo Stato ⁽²⁴⁾.

In questo senso, seppur non sottolineato dalla dottrina, una primo cambiamento di rotta sembra, però, di potersi individuare tra le previsioni della legge n. 400 del 1988. L'art. 12 della stessa, infatti, nel disciplinare e dare riconoscimento legislativo alla Conferenza Stato-Regioni, avanzò un'importante differenziazione concettuale tra le problematiche internazionali e quelle comunitarie. In particolare, il comma 1 dell'art. 12 attribuendo alla Conferenza «i compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale» si soffermò nel

⁽²³⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Regioni ed integrazione europea*, cit., 559-560, ove l'Autore, distinguendo tra attività estere e attività a livello comunitario delle Regioni, sostiene che «in riferimento alle attività comunitarie delle regioni non possono pertanto operare i criteri previsti nell'art. 4 del d.P.R. n. 616, pensati in riferimento ad una realtà istituzionale profondamente diversa; largamente inappropriati appaiono anche i criteri di cui al d.p.c.m. 11 marzo 1980, anch'essi elaborati prima dello sviluppo del regionalismo comunitario».

⁽²⁴⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*?, cit., 642. Conformemente, I. PASINI, «Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel D.P.R. 31 marzo 1994, cit., 983.

precisare che dagli stessi vanno «esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera». Successivamente, però, al comma 5, lett. b) dello stesso art. 12, venne espressamente previsto che «la Conferenza viene consultata [...] sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali». Ecco, dunque, che disciplinando diversamente i poteri consultivi della Conferenza in relazione agli indirizzi generali di politica estera ed a quelli relativi alla elaborazione di atti comunitari, la citata normativa comincia a differenziare i rispettivi ambiti giuridici di riferimento. Il testo normativo, infatti, delinea e disciplina differentemente il profilo internazionale attinente alla «politica estera» da quello comunitario ⁽²⁵⁾.

Infine, un definitivo intervento normativo si ebbe nel 1994, dopo gli infruttuosi tentativi parlamentari di intervenire sul testo della Costituzione al fine di aggiornarlo alle problematiche comunitarie e, tra queste, a quelle attinenti i rapporti tra le Regioni e le Comunità europee ⁽²⁶⁾. E' infatti con la legge n. 146 del 22 febbraio 1994 (legge comunitaria per il 1993), all'art. 60, che si prevede che «il secondo comma dell'art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non si applica, per quanto riguarda l'intesa governativa, ai rapporti tra le regioni, le province autonome e gli organismi comunitari, anche se tenuti in sede diversa da quella

⁽²⁵⁾ Sebbene con un atto privo di rilievo legislativo, nella stessa direzione è da considerarsi l'intervento del d.p.c.m. n. 150 del 30.06.1990 (relativo all'organizzazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) che, per la prima volta ed in modo espresso, sembra riconoscere la possibilità per le Regioni di svolgere attività in ambito comunitario; tra le competenze del Dipartimento, infatti, all'art. 2, lett. d), viene previsto «il coordinamento delle attività delle regioni in sede comunitaria». In argomento si veda M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 48.

⁽²⁶⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"?*, cit., 642.

delle istituzioni della Comunità europea» ⁽²⁷⁾. Con ciò introducendo una disciplina capace, da un lato, di scindere definitivamente la prospettiva comunitaria da quella internazionale ⁽²⁸⁾ e, dall'altro, di garantire maggiore autonomia e consistenza alla rilevanza comunitaria delle relazioni regionali.

La previsione normativa in questione costituisce, dunque, il momento conclusivo del frangente “pre-comunitario” relativo alla rilevanza esterna delle Regioni. Infatti, pur non essendo il primo provvedimento ad occuparsi in maniera specifica di tematiche comunitarie (con ciò distinguendole dall'iniziale schema che li vedeva coincidere con i c.d. rapporti internazionali), la legge n. 146/1994 per la prima volta, ed in maniera definitiva, interviene sull'originaria impostazione offerta dal D.P.R. 616/1977. La previsione dell'art. 60 della legge 146 pone, dunque, elementi di chiarezza rispetto al quadro normativo previgente, offrendo un contributo in chiave evolutiva in relazione sia al merito che al metodo più opportuno per affrontare le tematiche in oggetto. I profili attinenti la rilevanza comunitaria delle attività regionali, infatti, vengono definitivamente scissi dall'ambito concettuale dei rapporti internazionali e, di conseguenza, fuoriuscendo dal dogma dell'esclusiva competenza statale in materia, collocati nella sfera di intervento delle stesse autonomie regionali.

⁽²⁷⁾ Sottolinea l'intervento della legge 146 del 1994 come provvedimento capace di rompere l'equazione tra «europeo» ed «estero» G. FACON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2001, 331.

⁽²⁸⁾ Cfr. A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 198. In argomento si veda S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 770, secondo il quale, grazie a tale intervento normativo «si prendeva così atto della impossibilità di ricondurre, come era accaduto sino ad allora, la natura dei rapporti intrattenuti nell'ambito di un ordinamento *sui generis*, tendente all'integrazione fra gli Stati membri, quale è quello comunitario, ai “rapporti internazionali”».

La definitiva conferma di questo nuovo impianto normativo, infine, interviene con il D.P.R. 31 marzo 1994 ⁽²⁹⁾ che, quale atto di indirizzo e coordinamento della nuova disciplina introdotta con la legge n. 146/1994, va a sostituirsi al precedente D.P.C.M. 11 marzo 1980 ⁽³⁰⁾, ribadendo come, a differenza delle attività internazionali ⁽³¹⁾, per ciò che riguarda i rapporti delle Regioni con la Comunità europea non è più richiesta nessuna formalità relativa alla previa intesa governativa né al previo assenso del governo ⁽³²⁾. Il D.P.R. in questione, inoltre, pone in essere un'apposita disciplina relativa alle relazioni tra Regioni e istituzioni comunitarie ⁽³³⁾ che, in definitiva, apre la strada ai successivi sviluppi delle problematiche ad esse inerenti ⁽³⁴⁾.

E', quindi, con le novità del 1994 che si chiude il momento "pre-comunitario" della rilevanza esterna delle Regioni, inaugurando un nuovo contesto dogmatico e giuridico capace, non solo, di assegnare autonomo spessore al fenomeno comunitario, al di fuori del contesto del diritto internazionale, ma anche, di porre le basi affinché le autonomie regionali siano intese

⁽²⁹⁾ In argomento si veda R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1-2/1997, 128.

⁽³⁰⁾ In argomento, tra gli altri, si vedano R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 273 ss.; I. PASINI, *op. loc. ult. cit.*

⁽³¹⁾ Invero il D.P.R. 31 marzo 1994, nell'ambito delle attività internazionali delle regioni, distingue tra «attività promozionali» e «attività di mero rilievo internazionale», assegnando ad ognuna di queste un peculiare regime giuridico.

⁽³²⁾ Al riguardo sono condivisibili le osservazioni di F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998, 179, ad avviso del quale, con l'introduzione del D.P.R. 31 marzo 1994, «le relazioni tra le Regioni e l'Unione europea sono state del resto in buona misura "svincolate" dalle altre attività di rilievo internazionale».

⁽³³⁾ Cfr. V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale, Milano, 1997, 630. In argomento si veda anche F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999, 183 ss.

⁽³⁴⁾ Cfr. in argomento S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 770.

come artefici, e non semplici spettatrici, della fitta serie di rapporti che il nostro ordinamento intrattiene con quello comunitario.

2. La lenta evoluzione della normativa nazionale relativa alla partecipazione delle Regioni ai procedimenti di formazione delle fonti comunitarie.

All'interno del quadro normativo generale, appena delineato, assume specifico rilievo la problematica relativa alle concrete possibilità riconosciute alle Regioni per incidere sulle scelte statali attinenti la formazioni del diritto comunitario. In questo contesto, sebbene il legislatore italiano abbia costantemente attribuito al Governo il compito di partecipare al processo decisionale comunitario, è da riconoscere come, a partire dagli anni '80, si siano cominciate a delineare forme di partecipazione regionale alle scelte dell'esecutivo ⁽³⁵⁾.

Il primo segnale nella direzione accennata è rappresentato dalla legge n. 183 del 1987 (c.d. legge "Fabbri") che, sebbene timidamente ⁽³⁶⁾, tentò di introdurre le prime ipotesi di coinvolgimento regionale ai processi decisionali dell'esecutivo. In particolare, per ciò che a noi interessa, la legge in questione affrontò la problematica della partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria disponendo, al primo comma dell'art. 9, che «i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee sono comunicati alle Camere,

⁽³⁵⁾ Cfr. G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 107; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 763.

⁽³⁶⁾ Cfr. V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, cit., 624, secondo i quali, sebbene la legge 183 del 1987 rappresenti il primo tentativo di introdurre nel nostro sistema forme di partecipazione delle Regioni alla formazione delle politiche comunitarie, si tratta comunque di «un approccio tutto sommato timido, e comunque non soddisfacente in raffronto alle soluzioni suggerite da quella parte della dottrina che aveva invocato una maggiore partecipazione delle Regioni alla elaborazione delle politiche comunitarie nei settori di loro competenza».

alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie». A fronte di tale obbligo di informazione, il secondo comma dello stesso articolo prevede che «le Camere, le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni».

Le citate previsioni normative, però, erano ben lungi dall'attribuire alle autonomie regionali strumenti in grado di incidere, in qualche modo, sulle scelte governative. In questo senso, infatti, non può non condividersi la posizione critica di chi, nell'obbligo di informazione governativo introdotto dal citato primo comma dell'art. 9, non rintracciò a favore delle Regioni nessuna opportunità conoscitiva ulteriore rispetto alla possibilità, già garantita a tali enti, di «leggere i progetti di raccomandazioni e direttive nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, che li pubblica regolarmente» ⁽³⁷⁾. Diversamente, la previsione normativa avrebbe assunto maggiore consistenza ove l'obbligo di informazione, non limitandosi ai soli progetti di atti comunitari, fosse stato esteso «anche agli studi preliminari ed alle diverse fasi di formazione degli stessi» ⁽³⁸⁾. In questo caso, infatti, la possibilità di conoscere le attività prodromiche alla redazione dei progetti di atti comunitari avrebbe potuto consentire alle Regioni non solo di far pervenire al Governo il proprio punto di vista sulle trattative in atto ma, nei limiti del possibile, di tentare di condizionare o, quanto meno, di influenzare l'attività dell'esecutivo sulla base delle esigenze e degli orientamenti locali.

⁽³⁷⁾ S. GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)*, in *Le Regioni*, 1983, 655.

⁽³⁸⁾ G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 108. Nella stessa direzione critica si registrano le posizioni di R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 1234; F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 145.

Se dunque l'obbligo di informazioni, così come formulato, non introdusse nessun elemento innovativo a vantaggio del coinvolgimento delle autonomie regionali, ad uguali conclusioni sembra di doversi giungere in ordine al riconoscimento, operato in favore delle Regioni dal secondo comma del citato art. 9, della "possibilità" di inviare osservazioni al Governo. Tale opzione, infatti, se in astratto avrebbe dovuto porre in essere uno strumento idoneo a rappresentare la voce regionale sui progetti di atti comunitari, in concreto, si palesò subito in tutta la sua inadeguatezza.

Indicazioni in questo senso si trassero, in primo luogo, dall'aver strutturato la partecipazione regionale mediante l'attribuzione agli stessi enti di una mera *possibilità* di inviare osservazioni. Dalla costruzione lessicale della disposizione, infatti, si evinse abbastanza chiaramente che a fronte di un'eventuale mancato invio di osservazioni in nessun modo sarebbe risultato compromesso il procedimento cui riferire le stesse. L'inconsistenza delle "osservazioni", inoltre, emerse palesemente dal fatto che la previsione normativa nulla diceva circa gli effetti da attribuire alle stesse ⁽³⁹⁾, lasciando quindi libero il Governo di disattenderle ed ignorarle ⁽⁴⁰⁾. Infine è da considerare che, nel prevedere la possibilità che le Regioni inoltrino al Governo le dette osservazioni, la disposizione citata non sembrava introdurre nulla di nuovo rispetto a quanto già era nelle competenze degli enti regionali ⁽⁴¹⁾.

Il dato complessivamente ricavabile dalla l. n. 183/87 era dunque scoraggiante, non essendo ricavabile dalla stessa

⁽³⁹⁾ G. MARCHETTI, *op. loc. ult. cit.*

⁽⁴⁰⁾ Cfr. R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 264.

⁽⁴¹⁾ In questo senso, A. MASSAI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Quad. Cost.*, 1982, 693; S. GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)*, *op. loc. cit.*

normativa nessuna forma concreta di coinvolgimento delle autonomie regionali ⁽⁴²⁾.

Sintomatica di tale situazione appena delineata si può considerare, inoltre, la previsione dell'art. 4 della legge in questione che nel disciplinare l'istituzione di un Comitato consultivo in materia di politiche comunitarie non introducesse nessuna possibilità di partecipazione per eventuali delegazioni regionali, neanche ove oggetto di discussione fossero state materia di interesse e/o competenza regionale ⁽⁴³⁾.

Ecco, dunque, le ragioni per le quali risultarono assai poco utilizzate le "opportunità" offerte alle Regioni dalla l. n. 183 del 1987 ⁽⁴⁴⁾.

E' pur vero, però, che l'esigenza di una sede di coordinamento o, quanto meno, di consultazione tra Governo centrale ed autonomie regionali in materia di problematiche comunitarie aveva già ricevuto un primo riconoscimento tramite l'istituzione, con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983, di una Conferenza avente «compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome». A tal fine, ed in particolare per ciò che a noi interessa, era previsto che tale Conferenza potesse essere consultata anche in relazione agli «indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali».

⁽⁴²⁾ Concordemente, si veda F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 143 ss.

⁽⁴³⁾ G. STROZZI, *op. cit.*, 114. Nella stessa direzione critica è da registrarsi l'intervento di F. MUSIO, *op. ult. cit.*, 152. Ad avviso di C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 61, «in seno a tale organizzazione le Regioni risultano rappresentate solo indirettamente dal "funzionario designato dal Ministro per gli affari regionali o del Mezzogiorno», cosicché – sempre secondo l'Autore – «è di tutta evidenza quindi l'impossibilità di far sentire la voce regionale in materia di superiori livelli».

⁽⁴⁴⁾ G. MARCHETTI, *cit.*, 109. E' quindi vero che l'impalpabile apporto regionale «rischiava di costituire un intralcio procedurale per il Governo senza recare giovamenti all'autonomia regionale» (V. ONIDA – M. CARTABIA, *cit.*, 625).

La sopra citata Conferenza, però, ricevette una vera e propria collocazione istituzionale nell'ordinamento italiano solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400, che le conferì particolare rilievo grazie all'inserimento della disciplina relativa a tale organismo in un testo di rango legislativo.

La previsione di tale Conferenza rappresentò, quindi, un primo e significativo passo nel senso dell'istituzionalizzazione di una sede di confronto tra le esigenze unitarie e le istanze regionali in materia comunitaria, attribuendo a tali enti di autonomia la possibilità – per il tramite, appunto, della Conferenza – di esprimere un parere in ordine agli indirizzi generali relativi alla elaborazione degli atti normativi comunitari capaci di incidere su materie di competenza regionale.

Senza volere adesso approfondire le varie problematiche riferibili a tale organismo ⁽⁴⁵⁾, è però da dire che subito furono evidenziati gli aspetti di debolezza del menzionato “parere”, rilasciabile dalla Conferenza a fini consultivi rispetto all'attività governativa. In particolare, le critiche misero in luce, da un lato, la mancata previsione del carattere di obbligatorietà, dall'altro, la natura non vincolante dello stesso parere ⁽⁴⁶⁾. Cosicché, se è vero che l'introduzione della legge n. 400/88 – e con essa, in particolare, della Conferenza Stato-Regioni – «dimostra quanto meno la presa d'atto dei problemi nascenti dal processo di integrazione europea, e la volontà di farvi fronte», è altrettanto vero che «il potere

⁽⁴⁵⁾ A tale argomento è, infatti, dedicato il paragrafo successivo a cui si rinvia.

⁽⁴⁶⁾ In questo senso, si veda R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 263. In disaccordi rispetto a tale posizione critica, invece, è da intendersi l'intervento di G. MARCHETTI, cit., 112, secondo la quale «è importante ricordare che i pareri espressi dalla Conferenza hanno un valore esclusivamente politico, lasciando la responsabilità per l'adozione delle scelte finali alla valutazione discrezionale del Governo; infatti, considerare i pareri emessi dalla Conferenza come giuridicamente vincolanti farebbe sorgere un problema di legittimità costituzionale in ragione del fatto che l'art. 95 della Costituzione riserva l'indirizzo politico al Governo».

privilegiato in questa azione e in posizione di “titolare monopolista” è il solo esecutivo» ⁽⁴⁷⁾.

Un’ulteriore evoluzione, rispetto al cammino intrapreso con i passaggi normativi menzionati, è da registrarsi in seguito all’introduzione della legge n. 86 del 1989 (c.d. legge “La Pergola”). In particolare, per ciò che a noi interessa, la citata innovazione normativa si soffermò sulla disciplina della Conferenza Stato-Regioni, quale luogo di confronto delle istanze regionali con quelle centrali. Venne quindi previsto, all’art. 10, comma 1, che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, convoca almeno ogni sei mesi una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale».

La citata disposizione fu salutata con favore dalla dottrina ⁽⁴⁸⁾, in particolar modo per aver eliminato il carattere di occasionalità della consultazione grazie all’introduzione di un’apposita sessione comunitaria della Conferenza che «rende episodico un confronto altrimenti lasciato alla totale discrezionalità del Governo» ⁽⁴⁹⁾.

La legge n. 86/1989, inoltre, offrì ulteriori spunti positivi nel contesto generale relativo alla rilevanza comunitaria delle Regioni. In questo senso, infatti, l’ultimo comma dell’art. 6 prevede la possibilità che i presidenti delle Regioni potessero partecipare, con voto consultivo, alle riunioni del Consiglio dei ministri finalizzate

⁽⁴⁷⁾ Così, testualmente, C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 55.

⁽⁴⁸⁾ Cfr., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5.2001, 819; G. MARCHETTI, *op. cit.*, 111.

⁽⁴⁹⁾ V. ONIDA – M. CARTABIA, *op. cit.*, 625; G. MARCHETTI, *op. cit.*, 112. Nello stessa direzione si veda F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 151.

a stabilire i percorsi più opportuni per dare esecuzione a decisioni comunitarie incidenti su materie di competenza regionale.

Alle positive novità evincibili dalla lettera della citata normativa, però, si contrappose ben presto una prassi applicativa capace di capovolgere le evidenziate letture favorevoli emerse in dottrina. In questo senso, infatti, è da rilevare che la sessione comunitaria della Conferenza è stata raramente convocata, rendendo, di fatto, assolutamente poco incisivi gli strumenti partecipativi attribuiti alle Regioni in tale sede di raccordo ⁽⁵⁰⁾.

Volendosi soffermare sulle concrete possibilità offerte alle Regioni al fine di partecipare alla elaborazione degli atti comunitari che riguardano le loro competenze, inoltre, è da considerare che la legge c.d. “La Pergola” non introdusse nessuno strumento ulteriore rispetto a quanto già previsto dalla precedente normativa. La scarsa incisività del contributo regionale, infatti, venne sottolineata da chi accusò la legge n. 86/1989 di non prevedere «neppure la trasmissione generalizzata dei progetti di atti comunitari ma solo l’espressione di pareri sugli indirizzi generali» ⁽⁵¹⁾. A ciò si aggiunga il carattere non vincolante degli stessi pareri che, attribuendo alla citata Conferenza «compiti non operativi, ma di semplice, generica, individuazione di “indirizzi generali”, “criteri”, e così via» ⁽⁵²⁾, relegavano il contributo regionale su di un piano strettamente politico a fronte dell’esclusività delle scelte riservate, pur sempre, all’apprezzamento discrezionale dell’Esecutivo ⁽⁵³⁾.

⁽⁵⁰⁾ «Sono state in altri termini disattese le indicazioni di chi aveva indicato proprio nella sessione comunitaria della Conferenza il luogo privilegiato di elaborazione delle disposizioni relative a materie di competenza regionale» (R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, cit., 1235).

⁽⁵¹⁾ In questo senso, testualmente, G. F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1251.

⁽⁵²⁾ R. CARANTA, *op. loc. ult. cit.*

⁽⁵³⁾ V. ONIDA – M. CARTABIA, *op. cit.*, 625-626.

Considerazioni altrettanto negative, infine, sono da avanzare con riguardo alla citata ipotesi di partecipazione regionale in seno al Consiglio dei ministri. Anche questa previsione, infatti, è stata sistematicamente elusa, mortificando ulteriormente le già ridotte possibilità partecipative astrattamente attribuite alle Regioni. Cosicché appare condivisibile l'opinione di chi, valutando il panorama legislativo in questione, ha sottolineato come «un efficace coinvolgimento regionale al processo di discussione e di decisione su un atto comunitario [...] può essere realizzato *solo* attraverso l'instaurazione di rapporti stabili tra la Comunità e le Regioni» ⁽⁵⁴⁾.

In questa direzione, dunque, assumono particolare rilievo le già citate previsioni normative introdotte dalla legge n. 146/1994 e dal D.P.R. del 31 marzo 1994.

Senza volere ripercorrere una valutazione delle disposizioni in questione, in ordine alle rilevanti innovazioni da esse introdotte nel panorama complessivo dei rapporti tra le Regioni e le Comunità ⁽⁵⁵⁾, pare comunque utile evidenziare come le stesse previsioni, rendendo autonoma la prospettiva comunitaria da quella internazionale, introdussero per la prima volta elementi di contatto diretto tra le Regioni ed i contesti istituzionali comunitari. In questo senso, infatti, l'art. 4, comma 1, del D.P.R. del 31 marzo 1994 riconobbe alle Regioni la possibilità di intrattenere rapporti con gli uffici, gli organismi e le istituzioni comunitarie, in relazione a questioni rientranti negli ambiti di interesse regionale, tramite attività preparatorie, di informazione e documentazione. Altrettanta rilevanza è da attribuirsi alla previsione dell'art. 4, comma 2, ove si prevedeva l'istituzione, tramite una designazione effettuata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, di un

⁽⁵⁴⁾ G. MARCHETTI, *op. cit.*, 114.

⁽⁵⁵⁾ Tale aspetto, infatti, è stato già analizzato nel paragrafo precedente al quale, quindi, si rinvia.

contingente di esperti regionali in seno alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso la Comunità.

Sebbene, quindi, le previsioni richiamate non abbiano direttamente introdotto elementi innovativi rispetto alle possibilità riconosciute alla Regioni di partecipare alla fase di formazione degli atti decisionali comunitari, è comunque da evidenziare l'indubbio valore sistematico delle stesse disposizioni ⁽⁵⁶⁾, quali ulteriori elementi indicativi della crescente sensibilità che l'ordinamento giuridico nazionale cominciava a acquisire in ordine al ruolo comunitario delle autonomie regionali.

Sulla scia degli interventi normativi da ultimo evidenziati, e coerentemente con la *ratio* ad essi sottesa, si vanno a collocare anche le previsioni contenute nell'art. 58 della legge n. 52 del 1996. La disposizione in questione, in particolare, rafforza la rilevanza ed i "contatti" comunitari delle Regioni. Infatti, se l'art. 4, comma 2, del D.P.R. del 31 marzo 1994 aveva riconosciuto a tali enti la possibilità di designare un contingente di esperti regionali in seno alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso la Comunità, con il nuovo intervento normativo si prevede che «le regioni nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza».

Ciò che emerge chiaramente dal testo della citata normativa è che, adesso, alle Regioni viene attribuita la possibilità di intrattenere rapporti "diretti" con le istituzioni comunitarie e,

⁽⁵⁶⁾ Concorde con la valutazione positiva evidenziata si registra la posizione di R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 274, il quale, però, avanza alcune perplessità legate al fatto che le innovazioni in oggetto siano state introdotte con decreto. L'Autore, infatti, sottolinea come «utilizzando una fonte di grado più elevato si sarebbero evitati alcuni dubbi ed inoltre si sarebbero potuti raggiungere risultati ancor più significativi».

quindi, non più per il solo tramite della Rappresentanza permanente dell'Italia presso la Comunità ⁽⁵⁷⁾. Il riconoscimento di tale possibilità rappresenta indubbi elementi di pregio ed utilità per le autonomie regionali, rese capaci di attrezzarsi di strutture che permettono «la loro tempestiva informazione circa quanto avviene nelle fasi dei processi decisionali che si svolgono in sede comunitaria» ⁽⁵⁸⁾.

Dal quadro normativo delineato, pur registrandosi qualche elemento di attenzione nei confronti delle prospettive europee delle Regioni, emerge complessivamente la sostanziale irrilevanza delle “possibilità” riconosciute a tali enti al fine di incidere o, quanto meno, contribuire concretamente alla formazione degli atti decisionali comunitari. E', infatti, da rilevare che la facoltà di istituire uffici regionali nel contesto europeo si rappresentava come un elemento carico più di significati simbolici che di strumenti concreti, dato che gli uffici di collegamento potevano rappresentare, tutt'al più, un mezzo per acquisire informazioni sulle dinamiche in atto, non garantendo, invece, nessuna prospettiva in ordine alle esigenze regionali di contribuire alle scelte comunitarie riguardanti i propri ambiti di interessi.

Uguali considerazioni, inoltre, paiono estendibili anche agli strumenti offerti dal nostro ordinamento giuridico al fine di una partecipazione regionale alle scelte governative di rilievo europeo. In questo senso, infatti, le “osservazioni” regionali od i “pareri” della Conferenza Stato-Regioni apparvero strumenti inconsistenti, anche perché preordinati a consentire uno sterile pronunciamento regionale sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione degli atti comunitari che riguardano le loro competenze.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 32-33.

⁽⁵⁸⁾ Così, testualmente, R. CARANTA, *op. cit.*, 1240, il quale quindi conclude riconoscendo che «esistono oramai le condizioni che permettono alle regioni italiane di inserirsi, in un quadro di rafforzata autonomia, nel circuito decisionale comunitario».

La stessa sede di confronto rappresentata dalla Conferenza Stato-Regioni, pur avendo ottenuto un'astratta periodicità delle sue riunioni, palesava chiaramente la concreta (ir)rilevanza regionale, dato che la sua convocazione era possibile unicamente per iniziativa governativa.

In tale contesto, dunque, le previsioni introdotte dal D. Lgs. n. 281 del 1997 offrirono alcuni elementi di novità degni di nota. In particolare l'art. 5 del decreto in questione intervenne, più o meno esplicitamente, su alcuni dei punti critici della normativa relativa alla rilevanza regionale nella fase ascendente comunitaria, prevedendo, al comma 1, che «la Conferenza Stato-Regioni, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, si riunisce in apposita sessione comunitaria almeno due volte l'anno al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime».

La disposizione in questione, ad avviso di chi scrive, presenta almeno due elementi significativi ⁽⁵⁹⁾. In questo senso, in primo luogo, è da evidenziare la possibilità che la convocazione della Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria avvenga su richiesta delle Regioni.

Il valore di tale novità non è solo simbolico. Infatti, se con tale organismo si era voluta prevedere l'istituzione di una sede di confronto e, magari, di raccordo con le istanze regionali, appariva inspiegabile come mai, proprio le autonomie regionali non fossero state messe nelle condizioni di sollecitare tale momento di incontro. L'attribuzione in capo alle Regioni del potere di richiedere la convocazione della Conferenza, quindi, può essere

⁽⁵⁹⁾ Pare condivisibile la riflessione di V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., 33, ove si sottolinea come l'*intentio legislatoris* abbia voluto proporre qualcosa in più di una mera codificazione delle norme preesistenti.

letta come indicativa di una più ampia volontà di cominciare a riconoscere a tali enti delle possibilità concrete, e non solo simboliche, per rappresentare il proprio punto di vista relativo alla predisposizione di atti comunitari capaci di incidere sulla sfera di interesse regionale.

Il secondo, ma non meno rilevante, dato da sottolineare è rappresentato dalla “rinnovata” finalità attribuita, dal D. Lgs. n. 281/1997, alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria. Fino ad allora, infatti, nell’ambito di una «trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale», alla Conferenza era riconosciuta la possibilità di esprimere un parere «sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali». La nuova normativa, invece, discostandosi dalla genericità e, quindi, dalla poca significatività delle precedenti previsioni, attribuisce alla Conferenza il compito di «raccordare le linee della politica nazionale relativa all’elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni [...] nelle materie di competenza di queste ultime».

La novità in questione non è di poco momento. Infatti, con l’introduzione del D. Lgs. n. 281/1997 la Conferenza non viene più considerata come un organismo meramente consultivo, finalizzato ad esprimere pareri sostanzialmente incapaci di condizionare in alcun modo l’azione governativa. Adesso, invece, la Conferenza Stato-Regioni viene vista come una sede in cui le linee della politica nazionale relativa all’elaborazione degli atti comunitari devono, non solo, confrontarsi con le esigenze regionali, ma ulteriormente, “raccordarsi” con queste ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. G. MARCHETTI, *op. cit.*, 113, secondo la quale «il decreto del 1997 attribuisce alla Regione un importante ruolo volto alla realizzazione di un raccordo tra centro e periferia nel processo di elaborazione delle linee della politica nazionale. Il ruolo della Conferenza non dovrebbe più limitarsi ad esprimere un parere non vincolante sulle linee politiche che il Governo intende assumere in sede comunitaria, ma è volto a consolidare una forma di collaborazione e di cooperazione tra Stato e Regioni.

Sulla base della normativa in questione, quindi, sembra di potersi ricavare la necessità di un incontro concreto delle esigenze nazionali con quelle regionali. Infatti, il fine di “raccordare” le citate esigenze sottopone all’interprete un’inequivocabile scelta del legislatore orientata in tal senso. Altrettanto evidente è, però, che l’efficacia di tale raccordo dipende sostanzialmente dal significato e, quindi, dal contenuto concretamente attribuibile a tale espressione.

Per chiarire la problematica evidenziata sembra utile effettuare una lettura sistematica del decreto in questione. In questo senso, infatti, l’articolo 2, comma 1, dello stesso precisa che «al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato-Regioni: a) promuove e sancisce intese, ai sensi dell’art. 3; b) promuove e sancisce accordi di cui all’art. 4».

Le Regioni sono considerate come le interlocutrici dirette del Governo in sede di adozione delle scelte attinenti la politica generale dello stesso e non più, come avveniva in passato, solo in occasione dell’adozione di specifici atti».

Le intese ⁽⁶¹⁾ e gli accordi ⁽⁶²⁾ sembrano quindi gli strumenti idonei e, in quanto tali, preordinati a delineare il contenuto del necessario *raccordo* che Stato e Regioni dovranno raggiungere nel procedimento “interno” di elaborazione degli atti normativi comunitari. A confermare tale lettura è orientato anche l’indirizzo governativo, ad avviso del quale «la Conferenza Stato-Regioni svolge un’intensa attività di raccordo e di concertazione volta ad armonizzare l’azione statale e quella regionale. Tale attività si sostanzia prevalentemente in intese ed accordi» ⁽⁶³⁾.

Una lettura congiunta delle novità evidenziate deve condurre, quindi, a valutare con maggiore incisività e considerazione l’influenza regionale nel processo interno di formazione delle decisioni comunitarie ⁽⁶⁴⁾. Non può che giungersi

⁽⁶¹⁾ Si riporta testualmente l’art. 3 del D. Lgs. 281/97, rubricato “*Intese*”:

«1. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un’intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

2. Le intese si perfezionano con l’espressione dell’assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

⁽⁶²⁾ Si riporta testualmente l’art. 4 del D. Lgs. 281/97, rubricato “*Accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano*”:

«1. Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni accordi, al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

2. Gli accordi si perfezionano con l’espressione dell’assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

⁽⁶³⁾ Così testualmente dal portale web del Governo Italiano, consultabile in rete sul sito www.governo.it.

⁽⁶⁴⁾ Nella stessa direzione sembrano orientate le considerazioni di F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, cit., 825, il quale sottolinea come tale intervento normativo sia dotato «di una effettività oltre che di una efficacia adeguata a dare una risposta concreta, se pur

a tali conclusioni, infatti, ove si consideri che la possibilità attribuita alle Regioni di richiedere la convocazione della Conferenza appare come un elemento quanto mai significativo della considerazione con cui le esigenze di tali enti, in questa sede, dovranno essere valutate e raccordate con quelle governative al fine di definire la posizione nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali.

Emerge così con evidenza come a partire dalla XIII Legislatura, quindi nella seconda metà degli anni '90, tutte le problematiche relative alle realtà regionale conoscono un periodo di particolare rilevanza. Nello specifico, per ciò che a noi interessa, è da notare che i profili partecipativi delle Regioni alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario ricevono un'attenzione maggiore che, andandosi dapprima a concretizzare all'interno dell'ordinamento, troveranno infine riconoscimento anche nel Testo costituzionale.

In questo senso, infatti, a parte il D. Lgs. n. 112/1998 ⁽⁶⁵⁾, irrilevante sul versante della fase ascendente comunitaria delle Regioni ⁽⁶⁶⁾, è da registrarsi l'intervento della legge n. 128 del 1998 (legge comunitaria per il 1995-1997).

All'interno della normativa da ultimo evidenziata sembrano meritevoli di attenzioni alcune previsioni. In primo luogo l' art. 13, comma 7, che, modificando il primo comma dell'art. 10 della legge 86/1989, prevede che «il Presidente del

ovviamente ancora molto parziale, alla necessità di ridefinire in modo nuovo e più moderno il ruolo delle Regioni nel sistema italiano di fronte al livello di governo europeo».

In posizione critica rispetto ai poteri attribuiti alle Regioni e finalizzati ad incidere sulla formazione della volontà dello Stato da manifestare nelle competenti istituzioni europee è da registrarsi l'intervento di A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, 131.

⁽⁶⁵⁾ L'unica previsione astrattamente inerente alle tematiche oggetto della nostra attenzione è quella dell'art. 2, secondo il quale «lo Stato assicura [...] il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea». In argomento si veda A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 307 ss.

⁽⁶⁶⁾ In questo senso, anche, F. PIZZETTI, *op. loc. ult. cit.*

Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Governo informa le Camere sui risultati emersi da tale sessione». Così facendo, come è agevole notare, si offrì organicità all'impianto normativo relativo alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, aggiornando il testo della c.d. legge La Pergola in ordine alla possibilità che le stesse Regioni potessero convocare la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni ⁽⁶⁷⁾.

Maggiore spessore innovativo, invece, è da riconoscersi alla previsione del 10° comma dello stesso art. 13 che, aggiungendo un comma 2-*bis* all'art. 58 della legge 52/96, prevede che «i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in occasione della sessione speciale prevista dall'art. 10 della legge 9 marzo 1989, n. 86, indicano al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le proprie amministrazioni, che ritengono debbano essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli affari esteri impartisce alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea anche per l'utilizzazione degli esperti da essa assegnati. Il Governo informa le Camere delle indicazioni ricevute dalle amministrazioni territoriali». Con questa nuova previsione, come è stato giustamente osservato, oltre che alla formazione degli atti

⁽⁶⁷⁾ La valenza della previsione in oggetto deve essere valutata al di là delle innovazioni in essa contenute. Infatti, la possibilità che le Regioni potessero avanzare l'iniziativa relativa alla convocazione della Conferenza Stato-Regioni era già stata prevista dall'art. 5 del D. Lgs. 281/97.

comunitari, si intese dare alle Regioni la possibilità di partecipare alla fissazione degli indirizzi della politica comunitaria del Governo ⁽⁶⁸⁾.

Ulteriormente va ricordata la previsione di cui all'art. 14 della legge n. 128/1998, secondo la quale «i progetti di atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, sono comunicati, contestualmente alla loro ricezione, [...] alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti. [...] Entro il predetto termine le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni».

La disposizione riportata venne poi sostanzialmente riprodotta dall'art. 6 della legge n. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000) che, però, la inserì organicamente all'interno della legge n. 86/1989 ⁽⁶⁹⁾. A tale riguardo è da notare che, sebbene la stessa disposizione sostanzialmente riprenda la precedente previsione

⁽⁶⁸⁾ In questo senso si veda S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 767.

⁽⁶⁹⁾ In particolare l'art. 6 della legge n. 422/2000 innovò la c.d. legge La Pergola inserendo la previsione dell'art. 1 *bis*. Tale nuovo articolo riprese, con piccole modifiche, la previsione dell'art. 14 della legge n. 128/1998. In questo senso all'interno del comma 1 del nuovo art. 1 *bis* si prevede, in luogo dell'obbligo di "comunicare" i progetti di atti comunitari, che il Governo avrebbe dovuto "trasmettere" alle Regioni i progetti di atti normativi comunitari. Come è facile notare, tale differenza, sostanzialmente di mera forma, potrebbe alludere ad un'implicita maggiore considerazione nei confronti delle realtà regionali. In secondo luogo, rispetto al testo della legge n. 128/1998, al comma 4 dell'art. 1 *bis* si prevede che qualora le osservazioni regionali non fossero pervenute entro i tempi indicati – cioè precedentemente alle date fissate per la discussione e l'adozione degli atti normativi comunitari – il Governo avrebbe comunque potuto «procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea e delle comunità europee».

Lo stesso testo dell'art. 1 *bis* venne poi modificato dalla legge n. 39/2002 (legge comunitaria per il 2001), prevedendo che a far da tramite tra il Governo e le Regioni, ai fini della trasmissione alle stesse dei progetti di atti, dovesse intervenire la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome.

dell'art. 9 della legge n. 183/1987, rispetto a quest'ultima proposte degli elementi di novità apprezzabili. In primo luogo, infatti, estese gli obblighi governati di informazione non più ai soli progetti di atti comunitari ma, ulteriormente, anche agli "atti preordinati alla formazione degli stessi". In questo senso, quindi, offrendo alle Regioni la possibilità di prendere conoscenza a monte dell'iter normativo comunitario.

In secondo luogo, pur riproponendo le già previste "osservazioni", quali strumenti attribuiti alle Regioni al fine di influenzare l'operato governativo, la legge in questione parve offrire alle stesse una sembianza di maggiore concretezza. Infatti, la previsione dell'art. 14, ribadendo l'obbligo governativo di informazione, aggiunse l'onere di rendere noto alle Regioni anche i tempi previsti, o presunti, per l'adozione degli atti comunitari. Cosicché, prevedendo che le citate osservazioni dovessero essere inviate entro i "predetti" tempi, la disposizione offrì al Governo quanto meno la possibilità di ricevere il punto di vista regionale prima di delineare la posizione italiana nelle sedi europee ⁽⁷⁰⁾.

Il quadro normativo fin qui tracciato, complessivamente venutosi a delineare nel corso degli anni, testimonia dunque una lenta ma costante erosione «del principio di assoluta esclusione di ogni competenza regionale al riguardo», con la conseguenza che «si intacca la riserva di competenza statale e il limite degli obblighi [...] comunitari comincia ad assumere il suo corretto significato di limite alle competenze regionali e non più di limite di competenza» ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷⁰⁾ In relazione alle "osservazioni" è da registrarsi la posizione critica di A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, cit., 131. Ad avviso dell'Autrice, infatti, la previsione dell'art. 14 della l. 128/1998, attribuendo alle regioni la facoltà di presentare osservazioni, non chiarisce in alcun modo «il valore di tali osservazioni rispetto poi alla posizione da sostenere in sede comunitaria».

⁽⁷¹⁾ Così, testualmente, P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 562.

3. La Conferenza Stato-Regioni ed il suo ruolo nella fase ascendente comunitaria delle Regioni.

Dall'analisi dell'evoluzione normativa relativa alla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari emerge con assoluta evidenza il significativo ruolo svolto, all'interno di tali dinamiche, dalla Conferenza Stato-Regioni.

Volendo in questa sede cercare di approfondire gli aspetti di particolare rilievo relativi a tale organismo e, in particolare, alle sue funzioni inerenti la fase ascendente comunitaria delle Regioni, preliminarmente, pare opportuno tentare di rinvenire, ove possibile, le radici costituzionali della stessa Conferenza o, quanto meno, della *ratio* sottostante alla sua istituzione e, quindi, al suo funzionamento.

In questo senso, un primo segnale indicativo potrebbe probabilmente ricavarsi già dalla lettura del D.P.C.M. 12 ottobre 1983 che, prevedendo per la prima volta l'istituzione di tale organismo, immaginò di radicare in capo allo stesso «compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome». Sebbene la previsione citata non appaia più di tanto indicativa in ordine alla natura da attribuire a tale Conferenza, pare, però, di poter ricavare dalla lettura della stessa una linea guida costantemente tenuta presente nell'ambito dei pur numerosi mutamenti apportati a tale organismo dall'evoluzione della legislazione. Sembra, infatti, che l'istituzione di una sede di "informazione", "consultazione", "studio" e "raccordo" possa in qualche modo intendersi legata al precetto dell'art. 5 della Costituzione ⁽⁷²⁾. Proprio la disposizione costituzionale

⁽⁷²⁾ Cfr. A. SCIROCCO, *Concorrenza, collaborazione e sussidiarietà come principi regolatori dei rapporti fra Unione Europea, Stato e Regioni. Il caso delle "istituzioni regionali" italiane e spagnole*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, II Tomo,

evidenziata, infatti, pur nell'unicità ed indivisibilità della Repubblica, si sofferma sulla necessità di promuovere le autonomie locali esortando, in questo senso, la stessa Repubblica affinché i principi ed i metodi della sua legislazione siano adeguati alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Ecco, quindi, che la previsione di una sede di incontro e confronto "sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome" sembra, in primo luogo, rispondere all'esigenza di sostenere e favorire gli indirizzi costituzionali appena evidenziati.

Volendo, quindi, soffermarci sulla complessiva rilevanza della Conferenza Stato-Regioni nella fase ascendente comunitaria delle autonomie regionali, in primo luogo è da notare come l'istituzione di siffatto organismo abbia introdotto una maggiore articolazione delle modalità di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari.

Prima dell'istituzionalizzazione di tale sede di incontro, infatti, le possibilità assegnate alle Regioni al fine di "condizionare" le posizioni governative relative ai costituendi atti normativi comunitari erano circoscritte alla possibilità di esprimere mere *osservazioni*, così come previsto dalla l. n. 183/1987. Tramite tali strumenti, dunque, le singole Regioni, informate dal Governo in ordine ai progetti di atti comunitari, potevano inviare allo stesso Esecutivo i loro punti di vista. Le osservazioni regionali, quindi, rappresentavano un contributo partecipativo elaborato da ogni singola Regione.

458. In particolare l'Autore individua nell'art. 5 Cost. la radice costituzionale della partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario. In questa direzione si veda M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 48-49. L'Autore, valutando complessivamente «le riforme del periodo 1987-1989» e quindi, tra queste, anche quella rappresentata dall'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, sottolinea come «il legislatore ha imboccato la corretta via della compartecipazione regionale alle politiche comunitarie. In ciò valorizzando il principio autonomistico dell'art. 5 della nostra Costituzione che, lungi dal cedere di fronte a pretese esigenze di accentramento scaturenti dalle esigenze comunitarie, rappresenta uno dei criteri guida costituzionali che la nostra Corte considera irrefragabili dal sistema comunitario».

Sul piano procedurale è da rilevare che la dottrina classificò tale possibilità di intervento come una partecipazione di tipo “procedimentale”, con ciò volendo sottolineare l’indipendenza e l’autonomia delle posizioni rappresentate da ciascuna Regione rispetto a quelle delle altre ⁽⁷³⁾. Sul piano sostanziale, però, vi è da dire che la circostanza che ogni singola Regione potesse far pervenire le proprie osservazioni implicava che il soggetto chiamato a operare una sintesi tra le differenti istanze avanzate fosse pur sempre il Governo. I vantaggi astrattamente rinvenibili nel pluralismo istituzionale di tale forma di partecipazione, quindi, si scontravano con la scarsa incisività che, in definitiva, ciascuna di tali osservazioni rivestiva nel procedimento di formazione degli atti normativi comunitari ⁽⁷⁴⁾.

L’introduzione della Conferenza Stato-Regioni, invece, pur non sopprimendo l’istituto delle osservazioni ⁽⁷⁵⁾, inserisce nei

⁽⁷³⁾ In ordine ai due modelli di partecipazione regionale alle scelte statali si vedano in dottrina A. D’ATENA, *Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale (sul concorso delle Regioni all’elaborazione degli atti Cee)*, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 789 ss.; F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie*, Milano, 2003, 158 ss.; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2004, 643.

⁽⁷⁴⁾ Nella stessa direzione critica si veda M. BRUNAZZO, *op. loc. ult. cit.* Riguardo tale forma di partecipazione, rileva F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, cit. 159, che «al modello delle “consultazioni separate” può riconoscersi il vantaggio di salvaguardare le esigenze garantistiche e pluralistiche. Gli organi di ciascuna Regione, consultati dal Governo, hanno, infatti, l’occasione di far emergere i diversi interessi delle singole comunità territoriali; ma, a fronte di ciò, vi è lo scarso peso politico-istituzionale degli organi regionali, i quali, laddove agiscano separatamente, non sembrano in grado di influenzare le scelte del Governo, essendo quest’ultimo a realizzare la sintesi degli interessi delle singole Regioni». Nella stessa direzione critica si veda F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 145, ad avviso della quale lo scarso rilievo delle osservazioni regionali, nel contesto generale del procedimento di approvazione dell’atto comunitario, poteva essere attenuato unicamente da un ipotetico peso politico – delle stesse osservazioni – capace, in concreto, di influire sulla posizione governativa.

⁽⁷⁵⁾ Valutando i “residui” del *modello procedimentale* è da dire che «la singola Regione, in quanto individualmente considerata, [...] non può intervenire sulla formazione della posizione italiana, se non con mere “osservazioni” [...]: con un

processi partecipativi regionali un'ulteriore schema procedurale rappresentato dalla c.d. partecipazione "organica" ⁽⁷⁶⁾. L'istituzione di tale organismo, infatti, garantendo una sede di confronto tra le autonomie regionali e le posizioni governative, mira ad un coinvolgimento del complesso delle Regioni ai processi interni di formazione della posizione italiana da sostenere in sede comunitaria ⁽⁷⁷⁾. A tal fine, pur variando gli strumenti assegnati alla Conferenza al fine di garantire la partecipazione regionale alla fase ascendente ⁽⁷⁸⁾, le istanze regionali vengono mediate all'interno di tale organismo tra gli stessi enti ancor prima di rappresentarle al Governo ⁽⁷⁹⁾. Il soggetto chiamato ad operare una sintesi tra le differenti esigenze regionali, quindi, viene così individuato non più nell'Esecutivo ma nella stessa Conferenza, luogo deputato a far confrontare il Governo con la posizione "complessiva" delle autonomie regionali ⁽⁸⁰⁾.

contributo, cioè, di tipo istruttorio, privo peraltro di implicazioni in qualche modo vincolanti ai fini della scelta» (così, testualmente, G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2000, 292).

⁽⁷⁶⁾ Cfr. F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 158, il quale chiarisce che «secondo l'opinione dottrinale più diffusa, possono ravvisarsi due forme di collaborazione regionale alle decisioni statali: quella procedimentale e quella organica. La prima si realizza, di regola, attraverso consultazioni governative delle autorità di ciascuna Regione; la seconda si sostanzia, invece, nell'istituzione di un organo rappresentativo degli interessi degli enti territoriali».

⁽⁷⁷⁾ Si veda in argomento il contributo di G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 425 ss.

⁽⁷⁸⁾ Si vedrà più avanti, infatti, come gli strumenti utilizzati dalla Conferenza passeranno dall'essere meri "pareri politici" a diventare vere e proprie "intese" giuridicamente rilevanti.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. in argomento F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 158, ad avviso del quale «è proprio sotto tale profilo che può cogliersi il pregio del modello di partecipazione organica. Esso finisce, infatti, per spostare il momento della sintesi politica dal Governo ad una sede mista, favorendo un'autentica negoziazione tra l'autorità statale e le rappresentanze regionali».

⁽⁸⁰⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, cit., 128, il quale sottolinea l'inadeguatezza della Conferenza Stato-Regioni a fungere da organo di

In definitiva, quindi, il modello organico garantisce che l'apporto regionale venga espresso unitariamente nell'ambito di un singolo organo ⁽⁸¹⁾ e, successivamente, rappresentato all'Esecutivo, titolare del potere ultimo di rappresentare la posizione italiana relativa all'adozione degli atti comunitari ⁽⁸²⁾.

Se dunque la Conferenza venne ideata con «la funzione di canalizzare le istanze elaborate a livello regionale e farle emergere [...] nell'indirizzo politico governativo» ⁽⁸³⁾, bisogna però evidenziare come l'organizzazione ed il funzionamento della stessa struttura non apparvero congeniali ad una concreta rappresentazione delle stesse esigenze regionali.

In questo senso, l'effettivo rilievo attribuito alle autonomie regionali in seno a tale organismo appare evincibile già delle modalità di convocazione dello stesso. A riguardo, infatti, sebbene le innovazioni legislative susseguitesì nel tempo abbiano portato

autocoordinamento regionale dato che la sua direzione rientra nell'ambito delle attribuzioni statali.

⁽⁸¹⁾ A riguardo si veda, C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 56, il quale, appena fu istituito tale organismo, si soffermò in chiave critica sulle modalità decisionali della Conferenza Stato-Regioni. Infatti, ad avviso dell'Autore, «le decisioni che quest'organo dovrà prendere, se adottate a maggioranza, finirebbero con l'essere lesive di singole sfere di autonomia; se viceversa dovessero essere formulate applicando le regole dell'unanimità, potrebbero essere facilmente bloccate dal "capriccio" di un suo componente».

⁽⁸²⁾ Pur potendosi sottolineando i vantaggi offerti da tale modalità partecipativa non sfuggono, però, i profili critici evidenziabili in relazione alla stessa. In particolare, si veda G. GRECO, *op. loc. ult. cit.*, secondo il quale «se si può dire che viene così garantita – sia pure, sempre, sotto forma di attività consultiva – una certa effettività alle esigenze che le Regioni possono sentire e rappresentare come comuni e (tra di loro) unitarie, si deve d'altra parte constatare che risultano in tal modo mortificate le esigenze peculiari di ogni singola Regione». In senso ugualmente critico si veda F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, *op. cit.*, 158; ID., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *in Rass. Parl.*, 2001, 658, ove l'Autore precisa che «la decisione collegiale, inoltre, non sembra del tutto idonea a canalizzare gli interessi regionali e rischia di provocare un appiattimento delle posizioni e delle differenze regionali, introducendo un "regionalismo dell'uniformità", che è la negazione del pluralismo a base territoriale voluto dal Costituente».

⁽⁸³⁾ F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, *op. ult. cit.*, 651.

quanto meno ad una periodicità delle riunioni della Conferenza, nella apposita sessione comunitaria ⁽⁸⁴⁾, è da rilevare come il potere di convocare lo stesso organismo sia rimasto, per lungo tempo, pur sempre nell'esclusivo ambito delle attribuzioni governative ⁽⁸⁵⁾. Neanche le novità apportate dal D. Lgs. 281/97 cambiarono sostanzialmente tale situazione dato che, seppur dovendo tenere conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni, venne mantenuto in capo al Presidente del Consiglio il potere discrezionale di convocare la Conferenza. Cosicché, in concreto, non essendo prevista «la possibilità per il singolo membro o per una minoranza qualificata o addirittura per la maggioranza dei presidenti regionali di convocare il collegio senza l'assenso del Presidente del Consiglio» ⁽⁸⁶⁾ è da ritenersi che, in capo all'Esecutivo, non vi fosse un obbligo ma, tutt'al più, un preminente interesse alla consultazione ⁽⁸⁷⁾.

La circostanza appena accennata non poteva mancare di avere ripercussioni sulle concrete possibilità partecipative delle Regioni. Cosicché, in dottrina, venne salutata con favore l'innovazione introdotta dall'art. 13, comma 7, della legge 128/98

⁽⁸⁴⁾ Cfr., tra gli altri, F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, cit., 182.

⁽⁸⁵⁾ In questo senso, è da dire che la previsione introdotta dalla legge n. 86/89, secondo la quale la convocazione della Conferenza doveva essere sollecitata dalla proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, in nulla migliorò le attribuzioni regionali relative al potere di convocare e, in definitiva, di influenzare concretamente l'attività di siffatto organismo. In argomento si rinvia alle riflessioni di G. M. FERRELLI - N. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comp.*, 1992, 1250-1251, secondo i quali, alla luce del ruolo riconosciuto al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, «il potere di convocazione della Conferenza e di predisposizione del relativo ordine del giorno, sembrerebbe avere natura "derivata", dipendendo fortemente dall'attività comunitaria. In tal senso la Conferenza sarebbe chiamata ad occuparsi di problematiche la cui attualità non è direttamente imputabile al governo, ma direttamente alla Comunità».

⁽⁸⁶⁾ F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, 662.

⁽⁸⁷⁾ G. M. FERRELLI - N. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, cit., 1247. Ugualmente, si veda F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 150.

ove si attribuì maggior peso alla richiesta di convocazione della Conferenza avanzata dalle Regioni ⁽⁸⁸⁾, tanto da indurre parte della dottrina a ritenere che «in questo modo, la partecipazione all'elaborazione delle politiche comunitarie ha assunto più l'aspetto di un diritto delle Regioni che di una "chiamata" degli organi statali» ⁽⁸⁹⁾.

Parallelamente al problema della titolarità del potere di convocazione e, quindi, della natura obbligatoria o meno della consultazione della Conferenza, sono da valutare i concreti poteri riconosciuti alla stessa al fine di condizionare l'indirizzo governativo in sede di discussione dei costituenti atti normativi comunitari nei contesti europei. In tal senso, infatti, l'evoluzione

⁽⁸⁸⁾ In tal senso si vedano G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 113; F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, cit., 182.

Va comunque notato come l'innovazione legislativa in questione non ha ricevuto una lettura unanime in dottrina. In senso contrario alla posizione appena riportata, infatti, si veda M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, cit., 645, ad avviso del quale «la sua convocazione avviene a discrezione del Presidente del Consiglio». Ugualmente, F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, cit., 163.

⁽⁸⁹⁾ Così, testualmente, G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 333.

Vi è comunque da dire che il ruolo regionale in ordine alla convocazione della Conferenza pare effettivamente rivalutato. A sostegno di questa considerazione, infatti, basta osservare con attenzione il dato letterale desumibile dall'evolversi degli aggiornamenti legislativi. In tal senso è da notare che, in origine, si prevede una convocazione da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per le politiche comunitarie. Successivamente, pur richiedendo di tenere conto delle richieste di convocazione formulate dai Presidenti regionali, si è mantenuto tale potere di convocazione nell'orbita discrezionale delle attribuzioni governative. Solo con la legge 128/98, invece, si è attribuito alle Regioni un effettivo potere di incidere fattivamente sulla convocazione del Collegio, prevedendosi che «il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano una sessione speciale della Conferenza...». La formulazione della disposizione, infatti, ricostruisce la richiesta regionale non come una proposta preventiva e meramente formale rispetto all'esclusivo potere di convocazione governativa. La richiesta regionale sembra adesso una possibilità aggiuntiva, rispetto alla cadenza almeno semestrale della speciale sessione comunitaria, non subordinata all'assenso governativo. In caso di richiesta regionale, quindi, sembrerebbe oramai dovuta la riunione della Conferenza, sebbene la titolarità dell'adozione dell'atto di convocazione resti radicato "formalmente" in capo al Presidente del Consiglio.

della legislazione ha visto modificare le attribuzioni di tale organismo, soprattutto per ciò che riguarda le possibilità di partecipare alla definizione della posizione italiana da spendere nelle sedi comunitarie.

Al riguardo è da notare che le originarie attribuzioni della Conferenza non sembravano conferirle un ruolo particolarmente significativo né, tanto meno, ben definito ⁽⁹⁰⁾. Infatti, la previsione dell'art. 12, comma 5, lett. b), della legge n. 400/88 riconobbe a tale organismo unicamente la possibilità di essere consultato «sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali», con ciò immaginando un coinvolgimento della Conferenza non solo incerto nell'*an* ma, in definitiva, anche nel *quomodo*. La previsione che per la prima volta introdusse una disciplina legislativa per le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, infatti, non chiarì in alcun modo se tale consultazione dovesse essere considerata come un'eventualità discrezionale ed episodica o, diversamente, come un passaggio obbligato nell'iter di formazione della posizione italiana da spendere nei contesti decisionali comunitari. Non solo, ma il tenore letterale della disposizione non specificò neppure attraverso quali strumenti svolgere la detta "consultazione" ⁽⁹¹⁾, relegando ulteriormente l'ambito di attività dell'organo unicamente agli "indirizzi generali" relativi alla elaborazione degli atti comunitari.

I numerosi dubbi ricavabili dall'assetto fornito dalla legislazione appena citata indussero, quindi, parte della dottrina a reputare opportuno collocare tale organismo, e la sua attività, più

⁽⁹⁰⁾ Cfr., a proposito, C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 57.

⁽⁹¹⁾ Fa opportunamente notare B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 489, che «l'art. 12 della legge n. 400 del 1988 [...] non qualifica però l'atto tipico della Conferenza, e non sancisce l'obbligatorietà della sua consultazione».

sul piano della “ausiliarietà” che su quello consultivo, con ciò ritenendo di poter inquadrare la funzione della Conferenza nel quadro di una “attività consultiva facoltativa” che, potendo tutt’al più dare luogo ad intese politiche generali, non avrebbe in alcun modo potuto generare vincoli giuridicamente rilevanti circa gli indirizzi dell’attività governativa ⁽⁹²⁾.

Questa prima fase di attività della Conferenza, quindi, suscitò forti perplessità, con particolare riguardo all’effettiva incidenza del suo contributo nelle decisioni governative inerenti l’adozione degli atti comunitari.

Contributi di maggiore chiarezza circa la definizione delle attribuzioni della Conferenza, in particolar modo per ciò che riguarda le competenze comunitarie, come visto in precedenza, arrivarono dall’approvazione della L. n. 86/89 ⁽⁹³⁾, grazie alla quale l’influenza di tale organismo nella politica comunitaria del Governo sembrò risultare accresciuta sia nel metodo che nel merito. In questo senso, infatti, con l’introduzione di un’apposita sessione comunitaria con cadenza fissa si diede l’impressione di voler predisporre una sede di incontro stabile ⁽⁹⁴⁾. Per ciò che riguarda il merito, e cioè l’effettivo contributo della Conferenza in ordine alle scelte governative inerenti la formazione degli atti

⁽⁹²⁾ In tal senso si vedano P. CARETTI, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità incertezze interpretative di cui all’art. 12 della l. n. 400/88*, in *Foro Italiano*, 1989, 332; G. M. FERRELLI - N. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell’elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, cit., 1247 ss. Nella stessa direzione F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 664, ad avviso del quale nella prima fase sostanzialmente «sperimentale» di funzionamento della Conferenza i «pareri meramente facoltativi» erano da considerarsi i principali atti tramite i quali tale organismo ha espresso la sua attività.

⁽⁹³⁾ Cfr. G. M. FERRELLI - N. SCALI, *op. cit.*, 1251.

⁽⁹⁴⁾ Si rinvia, in argomento, alle riflessioni di F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 150-151. In particolare, secondo l’Autrice «l’aver condizionato la discrezionalità governativa in ordine non solo alla convocazione, ma anche all’oggetto, rendendo periodico il confronto sugli indirizzi sovranazionali fra organi centrali e regionali, sembrerebbe avere il pregio di imporre una cadenza regolare e un evidente restringimento del dibattito su questi aspetti concreti onde raggiungere risultati di più soddisfacente coinvolgimento regionale».

comunitari, è invece da notare che, nell'ambito delle attribuzione di siffatto organismo, l'art. 10 della legge La Pergola, al comma 2, dispose che «la Conferenza, in particolare, esprime parere»; riferendo poi tale parere pur sempre agli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

Il citato intervento normativo, quindi, risolse i dubbi prima emersi individuando nel "parere" lo strumento attribuito alla Conferenza al fine di contribuire alle decisioni comunitarie dell'Esecutivo. A ciò si aggiunga che, definendo quale oggetto del parere gli "indirizzi generali relativi alla elaborazione degli atti comunitari", la legge n. 86/1989 operò una differenziazione tra le competenze comunitarie della Conferenza e le altre attribuzioni ad essa rimesse. Se infatti, in altre ipotesi, tale organo risultava consultabile genericamente in ordine ad indirizzi e principi generali, adesso invece, nell'apposita sessione comunitaria, «l'attività primaria sembra, al contrario, proprio riconducibile all'esame di specifici atti, al fine di evidenziare l'opinione della Conferenza caso per caso» ⁽⁹⁵⁾.

L'aver formalmente individuato nel "parere" lo strumento specifico con cui la Conferenza poteva pronunciarsi in materia di elaborazione degli atti comunitari, però, nella sostanza, non chiarì i concreti effetti da attribuire a tale strumento né, conseguentemente, al tipo di attività entro la quale inquadrarlo. Neanche la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale nel parere era rinvenibile «la più tenue misura di rapporto paritario diretto a prospettare interessi di soggetti o organi differenti da quello che ne ha la titolarità» ⁽⁹⁶⁾, riuscì a fornire indirizzi utili a dirimere l'effettiva portata giuridica da attribuire all'attività della Conferenza. Cosicché, i dubbi ricavabili dalla legge n. 86/89 in

⁽⁹⁵⁾ Cfr. G. M. FERRELLI - N. SCALI, *op. cit.*, 1252. Nello stesso senso, si veda F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, 665.

⁽⁹⁶⁾ Così, testualmente, Corte Costituzionale, sentenza n. 517/87.

ordine alla concreta incidenza della Conferenza nei processi di elaborazione degli atti comunitari, diede modo alla dottrina di avanzare interpretazioni tra loro differenti e, in parte, contrastanti.

Da un lato, infatti, vi fu chi vide in tali previsioni una radicale ridefinizione delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni alla quale, data la possibilità di pronunciarsi su specifici atti, andava finalmente riconosciuto, aldilà di un piano strettamente politico, un vero e proprio ruolo “decisionale” da esercitarsi per il tramite dei detti pareri ⁽⁹⁷⁾. Il contributo di tale organismo ai processi decisionali dell'Esecutivo relativi all'elaborazione degli atti comunitari, in quest'ottica, doveva sostanziarsi per il tramite di una sua consultazione obbligatoria, con la conseguenza che l'attività della Conferenza, negli ambiti di competenza regionale, andava adesso inquadrata in un'ottica di “cooperazione” rispetto alle attribuzioni comunitarie governative ⁽⁹⁸⁾.

Altra parte della dottrina, diversamente, ritenne di dover ricavare dalla previsione della l. n. 86/89 unicamente un'accentuazione dell'attività di “coordinamento” propria della Conferenza ⁽⁹⁹⁾, con ciò attribuendo al “parere” di tale organismo una portata generale ed una valenza ancora meramente politica ⁽¹⁰⁰⁾. In particolare, la necessità di mantenere il contributo della

⁽⁹⁷⁾ In questo senso, B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, cit., 490; G. M. FERRELLI - N. SCALI, *op. cit.*, 1252.

⁽⁹⁸⁾ A sostegno di questa linea interpretativa, infatti, è stato sostenuto che «l'attuale definizione dell'attività della Conferenza quale “parere” scioglie molti di questi dubbi, facendo propendere per una definizione dei rapporti di tipo cooperativo. [...] Così facendosi si è dunque definita una solida forma di cooperazione da parte delle Regioni per tutta l'attività comunitaria di interesse regionale, non potendosi prescindere dalla loro consultazione [...] rispetto alla formulazione delle norme comunitarie» (così, testualmente, G. M. FERRELLI - N. SCALI, *op. loc. ult. cit.*).

⁽⁹⁹⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, cit., 127.

⁽¹⁰⁰⁾ In tal senso, si vedano V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, cit., 625-626; G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 112; R. BIFULCO, *op. loc. ult. cit.*

Conferenza Stato-Regioni su di un piano squisitamente politico trovava la sua giustificazione sulla base della considerazione che, ove i pareri di siffatto organo fossero stati diversamente considerati come giuridicamente vincolanti, ne sarebbe scaturito «un problema di legittimità costituzionale in ragione del fatto che l'art. 95 della Costituzione riserva l'indirizzo politico al Governo»⁽¹⁰¹⁾.

Ove il ruolo della Conferenza fosse stato inquadrato in un contesto di codecisione procedurale, ad evitare l'asserita violazione dell'art. 95 Cost. non sembra reggere neanche la tesi secondo la quale la legittimità di tale organismo sarebbe stata salva inquadrandone l'operatività in un'ottica di autolimitazione da parte del Governo delle proprie attribuzioni⁽¹⁰²⁾. Infatti, l'ammissibilità di tale prospettiva sarebbe stata compatibile unicamente con il momento iniziale della Conferenza, allorché l'istituzione tramite il D.P.C.M. 12 ottobre 1983 avrebbe potuto permettere di inquadrare tale organismo nell'ambito di una scelta del Governo che decide di avvalersi della sua funzione consultiva. I successivi interventi normativi, invece, comportando la "legificazione" della Conferenza e delle sue attribuzioni, ricondusse le problematiche inerenti le funzioni di tale organismo ad una scelta parlamentare e, quindi, non governativa⁽¹⁰³⁾. Con l'ovvia conseguenza, quindi, che nel delineare gli ambiti di operatività della Conferenza, lo strumento legislativo non può

⁽¹⁰¹⁾ Così, testualmente, G. MARCHETTI, *op. loc. ult. cit.* In senso concorde, si vedano F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione, cit.*, 149 ss.; F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni, op. cit.*, 669.

⁽¹⁰²⁾ In questo senso P. A. CAPOTOSTI, voce *Regione, IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma, 1991, 4.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni, op. loc. ult. cit.* In particolare l'Autore sottolinea, ulteriormente, la necessità di «considerare che la partecipazione della Conferenza agli atti del Governo incide anche sulla posizione di quest'ultimo davanti alle Camere. Almeno sotto il profilo politico, infatti, l'atto del Governo viene sensibilmente "rafforzato" dal parere favorevole della Conferenza».

porsi in contrasto con il dettato costituzionale riconoscendo a tale organismo poteri di ingerenza giuridicamente vincolanti rispetto alle attribuzioni governative.

Volendo ulteriormente estendere la valutazione del quadro normativo evidenziato, tenendo conto anche della struttura della Conferenza, sembra condivisibile l'opinione di chi inquadrò il contributo di tale organismo alle scelte dell'Esecutivo in un'ottica di «pseudocollaborazione» ⁽¹⁰⁴⁾ piuttosto che di cooperazione. Le regole sulla composizione dell'organo, infatti, testimoniano pur sempre uno squilibrio verso la componente governativa, tale da far ritenere ancora meramente politico il ruolo della Conferenza. La composizione di quest'ultima prevede, difatti, la presenza dei Presidenti delle Regioni, unitamente a quella del Presidente del Consiglio e dei Ministri interessati. Tuttavia, su invito del Presidente del Consiglio, è ulteriormente prevista la possibilità che si aggiungano dei rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici. Cosicché, l'eventuale modificazione della sola componente statale ha indotto, condivisibilmente, a ritenere “zoppa” tale variabilità ⁽¹⁰⁵⁾, orientata, cioè, unicamente verso la possibile aggiunta di elementi rappresentativi degli interessi centrali e non anche di quelli locali.

Le perplessità avanzate sulla scorta delle indicazioni forniteci dalla l. n. 86/89, relativamente all'effettiva incidenza della Conferenza sulle scelte comunitarie del Governo, come accennato nel paragrafo precedente, subiscono significativi cambiamenti con la disciplina introdotta dal D.Lgs. 281/97. E' pur vero, però, che il testo normativo in questione era ancora ben lungi dall'approntare

⁽¹⁰⁴⁾ Si pronuncia in tal senso F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 162 ss; ID., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 649 ss.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, op. loc. ult. cit. In argomento, si veda la posizione, ugualmente critica, di M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, cit., 644-645.

una soluzione definitiva e soddisfacente a tutte le problematiche inerenti la partecipazione delle autonomie regionali alla fase ascendente di formazione degli atti comunitari. In particolare, le maggiori difficoltà ancora ravvisabili erano legate, in primo luogo, alle regole relative al funzionamento della Conferenza e, in secondo luogo, alle possibilità riconosciute a tale organo di condizionare fattivamente le scelte governative in assenza di una specifica disciplina costituzionale della materia.

Per ciò che riguarda il dubbio per primo evidenziato, è da rilevare la quasi totale assenza, nel D.Lgs. 281/97, di una disciplina relativa al funzionamento della Conferenza. L'unica previsione rintracciabile in argomento dispone che l'assenso regionale «è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle Regioni». L'introduzione di tale *quorum* deliberativo, però, non venne accompagnata da un'uguale previsione relativa ad un *quorum* strutturale, con l'assurda conseguenza, che «sarebbe sufficiente la presenza anche di un solo presidente regionale perché sia valida un'intesa» ⁽¹⁰⁶⁾. In definitiva, quindi, l'assenza di una specifica regolamentazione sul funzionamento di tale organismo non faceva altro che ampliare la discrezionalità operativa del Governo, dato che, la Conferenza è istituita presso la Presidenza del Consiglio e che, tra l'altro, è presieduta dal Presidente del Consiglio che, tramite d.p.c.m., ne disciplina la segreteria e l'organizzazione ⁽¹⁰⁷⁾.

Per ciò che riguarda la seconda difficoltà prima evidenziata, relativa cioè ai concreti poteri assegnati alla Conferenza al fine di condizionare le scelte comunitarie dell'Esecutivo, è da dire che la dottrina reagì in maniera non uniforme all'introduzione del

⁽¹⁰⁶⁾ F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, 164. Al riguardo è da rilevare che le problematiche ricavabili dalle modalità deliberative della Conferenza Stato-Regioni erano già state oggetto di attenzione in dottrina. In particolare, si veda C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 57.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. M. BRUNAZZO, *op. cit.*, 645.

decreto del 1997. In questo senso, infatti, se da un lato vi fu chi rintracciò nelle citate previsioni elementi di significativa novità circa il ruolo e la rilevanza regionale ⁽¹⁰⁸⁾, dall'altro lato, la maggior parte dei commentatori valutarono ancora insufficienti gli elementi ricavabili dallo strumento giuridico in questione ⁽¹⁰⁹⁾.

A tale riguardo è da dire che, se è vero, come visto in precedenza ⁽¹¹⁰⁾, che il "raccordo" sulle linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari cui è finalizzata l'attività della Conferenza pare potersi concretizzare nelle "intese" e negli "accordi", di cui agli artt. 3 e 4 del D.Lgs. 281/97, sembra allora decisivo delineare i concreti effetti giuridici di tali strumenti, al fine di verificare la concreta incisività dello stesso organismo nei processi interni di elaborazione degli atti comunitari di interesse regionale. A tal fine, preliminarmente, è da notare che tra i due strumenti prima menzionati quello di più probabile utilizzo sembra essere rappresentato dall'intesa. L'art. 4 del D.Lgs. 281/97, infatti, prevedendo che «Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano [...] possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni accordi», relega tale istituto ad una mera possibilità facoltativa ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ In questa direzione si colloca la posizione di G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 113, secondo la quale, con l'introduzione del decreto del 1997, «il ruolo della Conferenza non dovrebbe più limitarsi ad esprimere un parere non vincolante sulle linee politiche che il Governo intende assumere in sede comunitaria, ma è volto a consolidare una forma di collaborazione e di cooperazione tra Stato e Regioni».

⁽¹⁰⁹⁾ In questo senso, tra gli altri, G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, cit., 291; F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, cit., 182.

⁽¹¹⁰⁾ In argomento si rinvia al paragrafo precedente.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 675, nota 64, ove evidenziando gli elementi di differenza tra lo strumento dell'intesa e quello dell'accordo, l'Autore specifica che «si tratta, in entrambi i casi, di strumenti collaborativi di tipo procedimentale che si perfezionano con l'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni. La distinzione, sebbene la legge non sia sul punto perspicua, sembra da ricondurre al fondamento e alla conseguente obbligatorietà dell'atto infraprocedimentale. La scelta dell'accordo è, infatti, rimessa alla discrezionalità del titolare della competenza. Può dunque affermarsi

Per ciò che riguarda le intese, invece, è da notare che l'impianto del D.Lgs. 281/97 attribuisce alle stesse una valenza "ridotta". In questo senso, in primo luogo, va rilevato che, parlando dell'attività di raccordo attribuita alla Conferenza, il decreto del 1997 non specifica chiaramente la possibilità che lo stesso raccordo si concretizzi per il tramite delle intese. Se, quindi, in via di interpretazione sistematica, pare opportuno sussumere tale strumento nel generico ambito del raccordo, è però allo stesso tempo da dire che tale operazione sembra un po' cozzare con la previsione dell'art. 3 ove viene specificato che «le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni». La mancanza di uno specifico richiamo dello strumento dell'intesa, però, non sembra in definitiva un elemento ostativo all'utilizzo della stessa poiché la previsione, prima riportata, non circoscrive l'intesa "ai soli" procedimenti in cui la stessa è prevista dalla legge ma, in un'ottica differente, prevede l'applicazione di tale disciplina "a tutti" i casi in cui la normativa prescriva l'utilizzo delle intese stesse.

Se, dunque, come è stato evidenziato, già l'astratta possibilità di utilizzare l'intesa pone all'interprete alcuni dubbi, è anche da dire che ulteriori perplessità sorgono allorché si voglia tentare di valutare la concreta incisività di tale strumento nel processo di elaborazione degli atti comunitari.

La disciplina in tal senso predisposta dal decreto del 1997 sembra introdurre l'ipotesi della c.d. "intese deboli", incapaci, cioè, di predisporre dei vincoli giuridicamente rilevanti nei confronti del soggetto titolare dell'attribuzione in questione. Il dato appena evidenziato pare ricavabile dal fatto che la stessa legge non propone l'intesa come passaggio imprescindibile ai fini della determinazione delle linee politiche relative all'elaborazione

che gli accordi tendono al "coordinamento" delle funzioni, mentre le intese sono finalizzate alla "cooperazione"».

degli atti comunitari. E', infatti, prevista la possibilità di derogare all'utilizzo di tale strumento nei casi di "scadenza dei termini" ⁽¹¹²⁾ ovvero di "urgenza" ⁽¹¹³⁾, con la conseguenza che «lo squilibrio delle posizioni delle parti rende poco credibile la volontà, del soggetto che dispone del potere di adottare l'atto, di ricercare una soluzione autenticamente concordata» ⁽¹¹⁴⁾. In definitiva, quindi, potendosi procedere all'elaborazione degli atti comunitari anche senza la preventiva intesa, allo stesso istituto andrà riconosciuta una rilevanza prettamente politica dovendolo, in quanto tale, considerare ancora incapace di "condizionare" l'attività comunitaria dell'Esecutivo sulla base degli interessi regionali ⁽¹¹⁵⁾.

Dal quadro d'insieme fin qui tracciato relativamente alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario emerge, quindi, che, pur nell'ambito di sensibili miglioramenti, la rilevanza riconosciuta a tali enti di autonomia

⁽¹¹²⁾ In questo senso si pronuncia l'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 281/97, secondo il quale «quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

⁽¹¹³⁾ Significativo appare a riguardo l'intervento della Corte Costituzionale che, nella sent. n. 408/98, ha stabilito che «nel quadro dell'estensione dei poteri consultivi obbligatori e di intesa alla Conferenza Stato-Regioni [...], non sono lesive dell'autonomia regionale [...] le statuizioni [...] secondo cui, in caso di urgenza, la consultazione preventiva e la ricerca di intese possono essere omesse a favore di forme di contrattazione successive».

⁽¹¹⁴⁾ Così, testualmente, F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 674. Nello stesso senso si veda A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cot.*, 1991, 3908 ss.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, 673, ad avviso del quale «l'atto non può qualificarsi come un vero e proprio accordo, ma rappresenta l'esercizio di un'attività meramente consultiva, che impone al titolare del potere l'obbligo di motivazione nel caso in cui se ne discosti o vi sia urgenza». Ugualmente, si veda B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, cit., 490, la quale pur individuando nell'intesa un «forte strumento di coordinamento paritario», attribuisce allo stesso pur sempre un valore «prettamente politico».

non era ancora arrivata a concreti livelli di incisività e condizionamento delle scelte governative. Gli stessi innesti legislativi della fine degli anni novanta, infatti, pur sottolineando da un punto di vista politico i profili partecipativi regionali non avevano ancora offerto concreti elementi giuridici capaci di rendere concreto il contributo regionale.

Il difetto di fondo manifestato dall'impianto partecipativo delineato dal nostro ordinamento giuridico era oramai incontestabilmente da individuare nella mancanza di una disciplina o, comunque, di una copertura costituzionale capace di attribuire incisività giuridica a processi, fino ad allora, relegati sul piano della rilevanza meramente politica. Né il contributo regionale alle scelte comunitarie dell'Esecutivo, né, tanto meno, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni trovavano, infatti, riscontri diretti ed inequivoci nel Testo costituzionale ⁽¹¹⁶⁾. Cosicché, come evidenziato in precedenza, la previsione dell'art. 95 Cost. in assenza di un controbilanciamento di uguale valore, non poteva consentire ai processi di partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari di assumere più di tanto rilievo ⁽¹¹⁷⁾. Neanche il tentativo di legittimare e, quindi, di rafforzare il ruolo regionale sulla base del principio di "leale collaborazione" sembrò idoneo a garantire le aspettative di tali enti ⁽¹¹⁸⁾. Non parve, infatti, di poter rinvenire una valida garanzia costituzionale in un principio estremamente generico e, per di più, mancante di radici nel Testo

⁽¹¹⁶⁾ Cfr., in questo senso, M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, cit., 644.

⁽¹¹⁷⁾ In argomento, tra gli altri, F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» d i tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 671, il quale fa giustamente notare che «la tendenza ad un rafforzamento della posizione istituzionale dell'organo non si realizza, infatti, con la mera attribuzione di maggiori poteri decisionali, ma presuppone l'introduzione di garanzie organizzative e procedurali, alle quali, però, deve previamente corrispondere la costituzionalizzazione della Conferenza, che legittimi la deroga all'art. 95 Cost.».

⁽¹¹⁸⁾ Attente, a riguardo, paiono le riflessioni di F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, 654 ss.

costituzionale e, quindi, legato unicamente all'elaborazione della giurisprudenza di legittimità ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁹⁾ Concordemente, si veda G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 332.

CAPITOLO II

IL RINNOVATO ASSETTO COSTITUZIONALE POSTO A SOSTEGNO DELLA RILEVANZA REGIONALE NELLA FASE ASCENDENTE COMUNITARIA

Sommario: 1. Premessa. – 2. La costituzionalizzazione dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e la svolta monista della Costituzione come base per la crescente importanza di una partecipazione attiva delle Regioni alla fase ascendente comunitaria. – 3. Esigenze e prospettive della partecipazione regionale alla formazione dei vincoli comunitari ex art. 117, comma 1, Cost. – 4. L’evoluzione del quadro costituzionale relativo alla fase ascendente comunitaria delle Regioni fino alla riforma dell’art. 117, comma 5, Cost. – 5. *De iure condendo*. I nuovi scenari ipotizzabili in ordine al coinvolgimento regionale nella fase ascendente comunitaria alla luce del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione attualmente in discussione.

1. Premessa.

Il quadro normativo ed istituzionale delineato nel precedente capitolo ha subito, come è noto, dei radicali cambiamenti in seguito alla revisione della Costituzione introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Se, infatti, la riforma in questione è stata complessivamente orientata verso una ridefinizione del nostro sistema delle autonomie, in particolare, è da dire che le tematiche relative ai rapporti tra le Regioni e l’Unione Europea hanno ricevuto una notevole valorizzazione.

Nel riformato Testo costituzionale, infatti, non solo sono stati per la prima volta introdotti riferimenti espliciti al contesto comunitario ma, per di più, il problema della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario ha trovato una specifica disciplina.

Per essere correttamente affrontata, però, l'analisi della rinnovata rilevanza comunitaria delle Regioni necessita di una lettura complessiva delle disposizioni che si occupano di tali tematiche. In questo senso è da dire che, per cogliere le reali prospettive regionali nella fase ascendente, non sembrerebbe bastevole soffermarsi unicamente sullo specifico dato testuale offerto dall'art. 117, comma 5, della Costituzione ove si afferma che «le Regioni..., nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari...». Sembra, infatti, che le nuove prerogative regionali, adesso costituzionalizzate, trovino un'imprescindibile premessa nel primo comma dello stesso art. 117. Proprio quest'ultima disposizione, invero, rappresenta il necessario presupposto delle prerogative regionali nella fase ascendente. Questo almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché offre, ad avviso di chi scrive, elementi innovativi circa la complessiva strutturazione del rapporto tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario. In secondo luogo, poiché, all'interno del nostro ordinamento, la stessa disposizione propone una ridefinizione del rapporto tra le fonti statali e quelle regionali, rimodulando, in definitiva, le sfere e le modalità di "interferenza" tra lo Stato e le autonomie regionali.

L'analisi che si affronterà in questo capitolo, quindi, si propone di approfondire le nuove prospettive introdotte dalla riforma costituzionale in ordine alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria partendo proprio dal primo comma dell'art. 117 Cost., soffermandosi, successivamente, sulla specifica regolamentazione introdotta in materia dal quinto comma dello stesso articolo e dai testi normativi adottati in attuazione di questo.

2. La costituzionalizzazione dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e la svolta monista della Costituzione come base per la crescente importanza di una partecipazione attiva delle Regioni alla fase ascendente comunitaria.

La riforma del Titolo V parte II della Costituzione, ed in particolare dell’art. 117 co. 1, ha comportato importanti cambiamenti nel nostro impianto costituzionale: in modo specifico, per ciò che riguarda i rapporti tra l’ordinamento italiano e quello dell’Unione Europea ⁽¹⁾.

L’introduzione, per la potestà legislativa di Stato e Regioni, del limite relativo al “rispetto [...] dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” risulta, infatti, una novità particolarmente significativa, frutto, prima ancora che di una modifica del testo costituzionale, di una sua *trasformazione* storica ⁽²⁾, dovuta non solo alla lenta ma incessante elaborazione giuridica della dottrina e delle due Corti (Corte di Giustizia delle Comunità Europee e Corte Costituzionale) ma, cosa altrettanto importante, ad una vieppiù crescente coscienza sociale europea ⁽³⁾.

Non è necessario ripercorrere l’iter giurisprudenziale che ha segnato i rapporti tra i due ordinamenti ⁽⁴⁾ per ricordare come,

⁽¹⁾ Sul rapporto tra i due ordinamenti, tra gli altri, A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 613 ss.

⁽²⁾ Individua attentamente questa differenza A. CARRINO, *L’Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, pp. 17-18. Ulteriormente si sofferma sulla revisione costituzionale come conseguenza della libertà di decisione di ogni generazione A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, pp. 127 ss.

⁽³⁾ «Il punto è che si possono avere due idee della costituzione, un’idea formalistica, sicché la costituzione è un valore che impone alla gente ciò che ‘deve essere’, e un’idea ‘sociologica’, ovvero concreta, realistica, che vede la costituzione (moderna, comunque scritta, convenzionale) come un fatto e che quindi ha bisogno del ‘contesto’, ovvero della realtà sociale» (A. CARRINO, *L’Europa e il futuro delle Costituzioni*, cit., p. 21). Attentamente si sofferma su tale prospettiva I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 1995, pp. 117 ss.

⁽⁴⁾ Sul punto, tra gli altri, I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, cit. pp. 107 ss.; A. CELOTTO, *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano*, Torino, 2003; G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. It. Dir.*

pur partendo da una prospettiva di netta divisione ⁽⁵⁾, la Corte Costituzionale si sia via via avvicinata all'impostazione della Corte di Giustizia. E' tuttavia opportuno evidenziare come l'accostamento di cui si dà conto non ha riguardato l'approccio teorico delle due Corti, bensì i risultati ermeneutici a cui le stesse sono approdate ⁽⁶⁾. Pur riconoscendo, infatti, la necessaria ed immediata applicabilità delle fonti comunitarie aventi effetti diretti ⁽⁷⁾ ed il primato delle stesse sulle fonti interne con esse contrastanti ⁽⁸⁾, la Corte Costituzionale ha sempre mantenuto e sottolineato la sua fede verso il *dogma dualista*, individuando i due ordinamenti come «sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati» ⁽⁹⁾. Con ciò veniva confutato l'approccio monista della Corte di Giustizia che, all'interno di un unico sistema giuridico, vedeva la prevalenza delle fonti comunitarie basata su una superiorità gerarchica rispetto alle fonti interne degli Stati

Pubbl. Com., 1991, pp. 641 ss.; F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quad. Cost.*, 1993/1, pp. 71 ss.; M. CARTABIA-J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; F. SALMONI, *La Corte Costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁽⁵⁾ Cfr., in proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 14 del 7.03.1964, in *Giur. Cost.*, 1964, pp. 129 ss., in cui, utilizzando una prospettiva strettamente nazionale, la Corte individuò l'anello di collegamento tra i due sistemi normativi nell'art. 11 Cost. al quale attribuì una funzione unicamente «permissiva», considerando che «la norma significa che, quando ricorrono certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano delle limitazioni di sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria». Ciò significa che nell'art. 11 Cost., considerato nel senso già detto di «norma permissiva», si poteva solo rinvenire la legittimazione a concludere determinati tipi di accordi, non attribuendo lo stesso «un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato».

⁽⁶⁾ Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in *L'Unione Europea*, Bologna, 1998, p. 112.

⁽⁷⁾ Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 183 del 27.12.1973, in *Giur. Cost.*, 1973, pp. 2401 ss.

⁽⁸⁾ Cfr., sul punto, l'evoluzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale nelle sentenze n. 232 del 30.10.1975, in *Giur. Cost.*, 1975, pp. 2211 ss.; n. 205 del 28.07.1976, in *Giur. Cost.*, 1976, pp. 1291 ss.; n. 163 del 29.12.1977, in *Giur. Cost.*, 1977, pp. 1524 ss., nonché la sentenza n. 170 dell'8.06.1984, in *Giur. Cost.*, 1984, pp. 1098 ss.

⁽⁹⁾ In tal senso, si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 183 del 1973, cit., nonché la sent. N. 170 del 1984, cit..

membri ⁽¹⁰⁾. Diversamente, la Corte Costituzionale, che fino ad oggi ha considerato il disposto dell'art. 11 Cost. come il riferimento costituzionale sul quale basare il rapporto tra i due ordinamenti in termini di separazione delle competenze, ha ritenuto che in presenza della normativa comunitaria l'ordinamento interno debba limitare l'ambito della propria operatività, ritagliando alle istituzioni comunitarie una sfera di attribuzioni preclusiva di ogni interferenza dello Stato.

La ricostruzione delle relazioni tra i due ordinamenti basata sulla teoria dualista, condivisa ed avallata storicamente e fino ai giorni nostri dalla dottrina maggioritaria ⁽¹¹⁾, sembra però bisognosa di un ripensamento alla luce della recente modifica dell'art. 117, comma 1, della Costituzione ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Si veda, in proposito, la c. d. sentenza *Simmenthal* (sentenza del 9.03.1978; causa 106/77), in *Giur. It.*, 1978, 1153 ss., in cui la C.G.C.E., riferendosi alle disposizioni del Trattato ed agli atti delle istituzioni comunitarie, afferma che «dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri». Sul punto, tra gli altri, M. CARTABIA-J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., p. 76, i quali evidenziano come dalla tesi della Corte di Giustizia derivi che «le norme comunitarie che producono effetti diretti non sono semplicemente da sottoporre al medesimo trattamento giuridico riservato al diritto interno, ma più semplicemente devono essere considerate come diritto interno del “più alto grado”».

⁽¹¹⁾ Per un approccio storico si rinvia a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1945, nonché a D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1955; ID., *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905, i quali, caldeggiando la tesi dualista, si pongono come capiscuola di buona parte della dottrina fino ai giorni nostri. In particolare il Romano giustifica il corollario della c.d. *separazione dei due ordinamenti giuridici* con il fatto che l'ordinamento interno mantiene pur sempre il suo carattere originario. Nell'ottica dell'Autore il diritto internazionale si rivolge soltanto agli Stati unitariamente intesi, «non ai loro organi o ai loro sudditi», derivandone l'impossibilità per lo stesso di invalidare di fronte a questi l'ordinamento statale che fosse eventualmente in opposizione ai suoi principi o alle sue norme. Ne deriva che «il sorgere e, quindi, l'esistenza di uno Stato, cioè dell'ordinamento giuridico statale, è affatto indipendente dal diritto internazionale, è oggetto estraneo al suo contenuto, materia ad esso sottratta [...] non rientra nella sfera della sua efficienza il potere di negare validità alle singole estrinsecazioni dell'ordinamento statale, il quale si fa valere dentro un'altra sfera che è ad esso preclusa» (virgolettato tratto da S. ROMANO, *op. cit.*, p. 125). Più recentemente, tra gli altri, si vedano F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 1992, pp. 562 ss.

⁽¹²⁾ In questo senso si veda D. U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo*

Va, peraltro, ricordato che i primi segnali di cedimento dell'impalcatura dualista avevano già cominciato a manifestarsi anche prima della revisione costituzionale del 2001. Autorevoli voci in dottrina, infatti, si erano già espresse nel senso di ritenere non più adeguata la tesi che riconduceva la problematica ai rigidi schemi dualisti ⁽¹³⁾.

Sul versante normativo, inoltre, va fatto notare come la perdurante assenza nella Costituzione formale di una specifica previsione idonea a regolare i rapporti tra il nostro ordinamento e quello comunitario ⁽¹⁴⁾ è stata, comunque, bilanciata da una lettura della Costituzione materiale, o per meglio dire *effettiva*, che nei fatti, prima ancora che nelle intenzioni, ha portato ad

superamento della teoria dualista degli ordinamenti, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, pp. 293 ss.

⁽¹³⁾ Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA-J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., pp. 131-132, secondo i quali «le premesse monistiche abbracciate dalla Corte di Giustizia non hanno fatto breccia nell'ordinamento italiano; ciò nondimeno sono state accolte molte conseguenze di quelle premesse [...]. Questo atteggiamento di apertura e di adeguamento ai principi comunitari sul piano, per dir così, pratico non poteva, a sua volta, prima o poi non ripercuotersi sulla tenuta teorica del principio dualistico nei confronti dell'ordinamento europeo. Cosicché negli anni più recenti, proprio a partire dalla considerazione delle specificità dell'integrazione europea rispetto ad altri tipi di organizzazioni internazionali, da più parti è stata messa in luce la necessità di un superamento del principio dualistico rigidamente inteso: si è parlato, allora, di sistemi "separati ma comunicanti", di "dualismo temperato", di "separazione genetica", da contrapporsi alla "separazione strutturale", di "coabitazione" degli ordinamenti, e così via». In chiave ugualmente critica si veda G. PAU, *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1984, pp. 518-519. Si veda, inoltre, M. LA TORRE, *Autunno della sovranità. Comunità europea e pluralismo giuridico*, in *Ragion Pratica*, 1999, pp. 203 ss., il quale ritenendo inappropriato tanto il modello dualista quanto quello monista, sia statalista che sovranazionale, propone un modello «pluralista».

⁽¹⁴⁾ Pur essendosi storicamente impostati i rapporti con l'ordinamento comunitario sulla base dell'interpretazione dell'art. 11 Cost., parte della dottrina si è soffermata nell'evidenziare i vari aspetti problematici riconducibili a tale disposizione. Così, P. F. LOTITO, *Costituzione ed integrazione comunitaria: I riflessi sulla forma di stato, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995, p. 761, il quale denuncia la mancanza, tanto nella Costituzione quanto in generale nell'ordinamento giuridico, di un mezzo idoneo a garantire «un serio esame preventivo dell'impatto costituzionale dei Trattati». Diversamente M. P. CHITI, *Il Trattato sull'Unione Europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995, p. 352, il quale ritiene che un riferimento congiunto all'art. 10 co. 1 ed all'art. 11 Cost. avrebbe meglio consentito «l'entrata continuativa» delle norme comunitarie nell'ordinamento interno.

un'integrazione sempre più stretta tra i due ordinamenti ed i loro sistemi normativi.

Alla luce di ciò, non sembrerebbe azzardato sostenere che il primato del diritto comunitario, definitivamente sancito con la famosa sentenza *Granital*, abbia già da tempo fornito un rilevante contributo al superamento della prospettiva della separazione tra i due ordinamenti, avviando un sistema giuridico unitario ⁽¹⁵⁾, più che integrato, in cui tanto i cittadini quanto gli operatori del diritto guardano l'ordinamento dell'Unione Europea, ed il suo sistema di fonti, come un dato quotidiano ⁽¹⁶⁾ e capace di incidere direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive.

Pur tuttavia, come prima evidenziato, questa situazione venuta in essere nei fatti mancava ancora di una copertura normativa capace di garantirne una sicura base di riferimento. E' in questa direzione che, a nostro avviso, va letta la riformulazione dell'art. 117 Cost., la cui portata innovativa sembra trascurata da chi afferma che «il rapporto tra ordinamento comunitario e legislazione nazionale è in realtà già ampiamente determinato [...] cosicché, su questo punto, il primo comma non pare innovativo rispetto ai punti di arrivo già raggiunti» ⁽¹⁷⁾. La considerazione, infatti, non tiene del tutto presente che la più grande novità sta proprio nell'aver voluto consacrare nel Testo Costituzionale i risultati già ottenuti ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Già prima della riforma costituzionale in questione, è stato fatto notare che «in buona sostanza, i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale tendono al monismo» (virgolettato tratto da A. CELOTTO, *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999, p. 1484).

⁽¹⁶⁾ Opportunamente fa notare A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, cit., p. 619, che «la 'costruzione' dell'idea politica di Europa – che nel momento della sua affermazione determinerà con ciò stesso il venir meno dell'idea dello Stato-nazione – procederà infatti a mano a mano che si creerà un effettivo spazio pubblico europeo: un'opinione pubblica europea, partiti politici europei e quindi un *demos* europeo».

⁽¹⁷⁾ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 116.

⁽¹⁸⁾ Al riguardo, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, pp. 919-921, il quale, pur affermando che «il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,

Va, inoltre, osservato che l'inquadramento di tale previsione nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione, cioè nella disposizione che ridisegna gli ambiti e le modalità di esercizio delle potestà legislative previste dall'ordinamento repubblicano, comporta un ripensamento del sistema delle fonti. Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al pari di quelli esistenti nella Costituzione, si pone adesso come limite alle fonti interne, siano esse statali o regionali ⁽¹⁹⁾. L'ampia incidenza delle fonti europee nel nostro ordinamento ⁽²⁰⁾ riceve così un inquadramento costituzionale idoneo a chiarire l'effettiva rilevanza del fenomeno comunitario nel nostro sistema giuridico. Il dettato costituzionale opera una scelta chiara, nel senso, non già, di ritagliare una sfera di competenze esclusive all'Unione

enunciato dall'art. 117, comma 1 [...] era [...] pacificamente affermato dalla Corte costituzionale», sottolinea comunque come «nella specie, la codificazione di soluzioni precedenti non può considerarsi priva di effetti giuridici: e, quindi, inutile. Per l'evidente ragione che, essendo dovuta a norme costituzionali, essa ha comportato la costituzionalizzazione di quanto prima costituzionale non era». Nello stesso senso si veda F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2.2002, p. 222.

⁽¹⁹⁾ «Il nostro ordinamento si compone, cioè, oramai, sia di norme prodotte dal legislatore nazionale, sia di norme prodotte da organi comunitari, che si collocano sempre un gradino sopra nella scala gerarchica delle fonti, grazie proprio alla copertura costituzionale garantita ora dall'art. 117 Cost.» (virgolettato tratto da D. U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, cit., p. 309). Analogamente L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1206.

Diversamente, non sembra condivisibile l'opinione di chi ritiene che «il 1° comma dell'art. 117 si incentra dunque sui rapporti fra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente i rapporti tra le rispettive fonti» (virgolettato tratto da C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, p. 195).

⁽²⁰⁾ A tale riguardo si possono leggere le sentenze della Corte Costituzionale: n. 126/96, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 1044 ss., n. 93/97, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 923 ss., in cui si afferma la possibilità per le fonti comunitarie di incidere sul riparto di competenze Stato-Regioni derogando alle fonti costituzionali; n. 383/98, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3320 ss., in cui si riconosce la possibilità per le fonti comunitarie di rispettare le riserve di legge presenti in Costituzione; n. 31/2000, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 215 ss., n. 41/2000, in *Giur. Cost.*, pp. 324 ss., n. 45/2000, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 353 ss., in cui si afferma l'inammissibilità del referendum abrogativo nelle materie incise da fonti comunitarie

Europea, bensì di subordinare il nostro sistema delle fonti, nel suo complesso, all'intero ordinamento comunitario ⁽²¹⁾.

In tale prospettiva, l'unica separazione riscontrabile nel rinnovato impianto normativo, potrebbe essere una "separazione genetica", riguardante, cioè, solo la nascita delle fonti comunitarie i cui effetti, invece, saranno immediatamente rapportabili, in termini di superiorità gerarchica, alle disposizioni *geneticamente* nazionali ⁽²²⁾.

Ulteriormente, è da notare che la novella costituzionale in questione, e la svolta verso un definitivo approccio monista nei confronti dell'ordinamento comunitario ⁽²³⁾, rende opportuna, per essere meglio valutata, una lettura sistematica della complessiva riforma del Titolo V della Costituzione ⁽²⁴⁾. Infatti, l'aver

⁽²¹⁾ «Oggi non è più sufficiente affermare che la logica antica della separazione dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario ha ormai definitivamente e formalmente ceduto all'opposta logica dell'integrazione fra gli ordinamenti. Come è stato detto anche da altri, proprio in virtù del nuovo testo dell'art. 117, è necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario» (virgolettato tratto da F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 239-240).

⁽²²⁾ Introduce felicemente tale prospettiva F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 49-57, il quale però sottolinea – evidentemente in costanza del vecchio assetto costituzionale – come la Corte Costituzionale abbia accolto una separazione più ampia, non solo genetica ma "strutturale", nella quale tento la genesi quanto la produzione di effetti delle fonti comunitarie è da considerarsi estranea all'ordinamento interno.

⁽²³⁾ Contrariamente a tale conclusione F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2002/III, p. 1358, secondo il quale «il richiamo dell'ordinamento comunitario, se dunque vale a confermare la legittimità del processo di integrazione in corso, non è, a mio avviso, fonte di nuove limitazioni di sovranità né autorizza conclusioni monistiche ulteriori rispetto a quelle che si sono sin qui prodotte».

Sul punto si veda, anche, A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, a commento della Cass. Sez. trib., 10.12.2002, n. 17564, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 477, il quale fa notare che «per ciò che concerne il riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'interpretazione più "spinta" affacciata in dottrina giunge a leggere nel nuovo testo dell'articolo il definitivo superamento della teoria "dualista" dei rapporti tra ordinamento statale e comunitario, fatta valere dalla Corte Costituzionale, in favore di quella "monista", fatta valere dalla Corte di Giustizia. Ciò al fine di far corrispondere alla realtà dei fatti anche la loro sistemazione dommatico – normativa».

⁽²⁴⁾ In tal senso si veda A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V*

ridisegnato l'articolazione territoriale del potere all'interno del nostro ordinamento giuridico, tanto da indurre parte della dottrina ad individuare «una configurazione dello Stato e delle regioni come altrettanti “ordinamenti parziali” rispetto all’ “ordinamento generale” della repubblica» ⁽²⁵⁾, ha nel contempo reso ancor più necessario un intervento chiarificatore circa i rapporti con il sistema comunitario ⁽²⁶⁾. Cosicché, l'art. 117 co. 1 Cost., definendo in maniera incontrovertibile il rapporto non solo con le fonti dell'Unione Europea ma con l'ordinamento comunitario nel suo complesso, richiama quasi pedissequamente la tradizionale impostazione kelseniana tendente a relativizzare lo Stato al fine di ricondurlo, insieme alle comunità giuridiche in esso presenti, all'unità della “comunità internazionale universale” ⁽²⁷⁾.

della Costituzione, in rete su www.giustizia-amministrativa.it, p. 2, secondo il quale «l'esistenza di una base costituzionale “sicura e incontrovertibile” al riconoscimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario è dunque legata alla ridefinizione del ruolo di Stato, regioni ed enti locali nell'ordinamento della Repubblica, e trova in essa, se non forse la propria “causa”, certamente l'occasione e la ragione che hanno reso in qualche modo non ulteriormente procrastinabile tale riconoscimento». Nello stesso senso L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 1205-1206.

⁽²⁵⁾ C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., p. 194.

⁽²⁶⁾ In questo senso A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 5, il quale sottolinea «il peculiare rilievo attribuito agli obblighi comunitari, in una prospettiva non soltanto di rapporto tra ordinamenti, ma anche in relazione al nuovo quadro istituzionale riguardante le relazioni fra i diversi livelli di governo statale e regionale; rilievo particolare che fa del rispetto degli obblighi comunitari un vero e proprio *elemento di unificazione* del sistema».

⁽²⁷⁾ Secondo la dottrina di Kelsen, infatti, «si tratta di un'unità dal punto di vista della teoria e non già dal punto di vista dell'organizzazione. Nella sua struttura lo Stato singolo, in quanto ente giuridico, è staccato dall'assolutezza in cui lo vorrebbe irrigidire il dogma della sovranità. La dottrina pura del diritto relativizza lo Stato, lo concepisce come un grado giuridico intermedio e giunge così a riconoscere una serie continua e graduale di istituzioni giuridiche che passano l'una nell'altra e che va dalla comunità internazionale universale comprendente tutti gli Stati fino alle comunità comprese nel singolo Stato» (virgolettato tratto da H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934 – tradotto in italiano a cura di R. TREVES con il titolo *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1967, p. 168). Sul punto si veda pure G. F. FERRARI – G. PARODI, *Stato e regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G. F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 431.

Sul versante critico, tuttavia, non manca chi, suggerendo una lettura *minimalista* circa la natura e l'impatto della novella costituzionale, sottolinea come l'art. 117 co. 1 non sia «l'articolo comunitario» della Costituzione poiché «non tratta del problema generale dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea» ⁽²⁸⁾. Tale tesi sembra, però, far velo al fatto che il richiamo ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», anche se nella semplicità della forma, sottende e stabilizza l'indirizzo peraltro costante della giurisprudenza e, conseguentemente, anche i risultati ad essa ascrivibili ⁽²⁹⁾.

Tra i meriti da riconoscere al testo dell'art. 117 Cost., inoltre, vi è quello di aver riportato la riflessione su un piano di analisi normativa positiva che, da troppo tempo assente in questa materia, era stata sostituita da un diritto di matrice giurisprudenziale ⁽³⁰⁾. L'intervento del legislatore costituzionale ha, quindi, offerto elementi di chiarezza, non solo circa il merito della problematica in questione ma, anche, relativamente al metodo più opportuno per affrontarla.

⁽²⁸⁾ M. P. CHITI, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1422. In senso critico, rispetto a questa tesi, si pone A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 4-5.

⁽²⁹⁾ Così F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358, il quale afferma che «la diversa formula con la quale i vincoli comunitari sono richiamati presuppone invero la consapevolezza del legislatore costituzionale della peculiarità dell'ordinamento comunitario e la sua volontà di accettarne tutte le implicazioni. Ciò significa, non soltanto la superiorità delle norme comunitarie su quelle interne, ma l'accettazione di un *acquis communautaire* che comporta la diretta applicabilità di alcune fonti comunitarie, la soggezione degli interpreti alle pronunce della Corte di giustizia, l'idoneità delle fonti comunitarie a derogare a norme costituzionali, con il limite dei principi supremi, ecc. ecc».

⁽³⁰⁾ «Al punto che vi è stato chi ha rilevato che il processo di integrazione europea è forse più nelle mani dei giudici che non in quelle del parlamento» (M. BELLETTI, *Fungibilità ed interscambiabilità tra leggi nazionali e fonti comunitarie. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 4, 2003, p. 34).

3. Esigenze e prospettive della partecipazione regionale alla formazione dei vincoli comunitari ex art. 117, comma 1, Cost.

Come accennato in precedenza, la riformulazione dell'art. 117, comma 1, Cost. rende esplicita la necessità di conformare l'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni ai vincoli importati dall'ordinamento comunitario. Su questo fronte, però, è da notare che la dottrina più attenta, ben prima della revisione del Titolo V, aveva già rinvenuto nei vincoli comunitari un limite al cui rispetto le Regioni dovevano impegnarsi ⁽³¹⁾. L'esplicita introduzione della citata disposizione Costituzionale conferisce, inoltre, particolare attualità ad un problema ben più ampio e risalente nel tempo. In questo senso, infatti, è da ricordare come ai c.d. "vincoli comunitari" era già stata riconosciuta l'idoneità a derogare alla stessa ripartizione di competenze costituzionalmente prevista nei rapporti tra Stato e Regioni. Quindi, adesso, la possibilità di limitare e condizionare non solo gli ambiti ma anche l'esercizio della competenza degli enti di autonomia costituzionale, intervenendo sulla potestà legislativa regionale, ha reso oltremodo necessario attribuire alle Regioni una rinnovata incidenza sui processi di formazione delle fonti comunitarie, così come da tempo richiesto dalla dottrina ⁽³²⁾.

La costituzionalizzazione del limite in questione, però, necessità di essere valutata alla luce della complessiva rilevanza riconosciuta alle Regioni dal riformato Testo costituzionale. Non avrebbe senso, in altri termini, avere previsto maggiori ambiti di autonomia per tali enti se poi, per altro verso, le "infiltrazioni" comunitarie potessero circoscrivere o, addirittura, annullare tale

⁽³¹⁾ In questo senso, S. M. CARBONE, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari*, cit., 44-45. Nella stessa direzione si veda U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2003, 227.

⁽³²⁾ Cfr. A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1070.

autonomia vedendo le Regioni inermi spettatrici ⁽³³⁾. In particolare, la riformulazione delle potestà legislative interne, sia statali che regionali, ed il conseguente ampliamento delle sfere di competenza regionale potrebbero apparire lettera morta se le stesse Regioni non potessero fattivamente partecipare alla definizione delle decisioni nazionali che, rappresentate nelle sedi comunitarie, concorreranno alla formazione di quegli atti normativi produttivi di vincoli ex art. 117, comma 1, Cost. Si consideri, inoltre, che i vincoli comunitari potranno essere più facilmente rispettati ove condivisi. Con la conseguenza, quindi, che una concreta partecipazione alla normazione comunitaria risulterà per le Regioni presupposto necessario affinché gli stessi enti possano recepire e rispettare i vincoli sovranazionali ⁽³⁴⁾.

La necessità che le Regioni partecipino ai processi di formazione degli atti normativi comunitari e che il loro apporto vada oltre una prospettiva meramente politica sembra, dunque, emergere dall'impostazione complessiva del riformato Testo costituzionale. L'esplicita previsione del V comma dell'art. 117, infatti, acquista maggiore forza se letta in combinato disposto con il primo comma dello stesso articolo ⁽³⁵⁾, con la conseguenza che, in quest'ottica, «lo Stato non sembra abilitato a porsi come titolare esclusivo del potere di "consentire", direttamente o indirettamente, limitazioni della sovranità destinate a incidere sulla posizione ed il patrimonio di attribuzioni costituzionali delle

⁽³³⁾ La costituzionalizzazione del limite di cui all'art. 117 Cost. ribadisce una preoccupazione già da tempo manifestata dalla dottrina più attenta. In questo senso, per tutti, si veda A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 1068.

⁽³⁴⁾ Cfr. T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002/2, 260, secondo la quale la previsione dell'art. 117, comma 1, si pone quale garanzia dell'unità dell'ordinamento. Nello stesso senso si veda G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni regionali*, 2003, 476 ss.

⁽³⁵⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5.2001, 807 ss., il quale sottolinea il ruolo di "cerniera" svolto dalla previsione del primo comma dell'art. 117.

Regioni, né in sede di modifica dei trattati comunitari e di sviluppo dell'Unione europea, né in sede di elaborazione delle politiche e degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale»⁽³⁶⁾. Sebbene, infatti, il V comma dell'art. 117 attribuisca pur sempre allo Stato il compito di adottare le norme di procedura capaci di concretizzare la partecipazione regionale ai processi di formazione degli atti normativi comunitari, adesso, la previsione dell'art. 117, comma 1, integrando tale prerogativa statale, assicura che le competenze comunitarie delle Regioni non possano risultare pregiudicate da un cattivo esercizio di quelle riservate al livello centrale⁽³⁷⁾.

Se, dunque, sul piano interno, la revisione costituzionale del 2001 offre nuove prospettive circa la ripartizione delle competenze, diversamente, sul versante comunitario, le citate disposizioni costituzionali paiono comportare la necessità di un concorso attivo tra gli enti costituzionali della Repubblica⁽³⁸⁾. Sembra, così, che il rilievo complessivamente assunto dalle Regioni nell'ordinamento nazionale dia la misura dell'effettiva incidenza agli stessi enti garantita nel contesto comunitario.

4. L'evoluzione del quadro costituzionale relativo alla fase ascendente comunitaria delle Regioni fino alla riforma dell'art. 117, comma 5, Cost.

All'evoluzione dello scenario europeo e, in particolare, all'accelerazione dell'integrazione comunitaria registratasi a partire dall'inizio degli anni novanta, corrispose sul versante

⁽³⁶⁾ Così, testualmente, G. PARODI, *op. ult. cit.*, 469.

⁽³⁷⁾ In senso concorde circa la necessità di assicurare una significativa partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, andando oltre l'esplicita disposizione dell'art. 117, comma 5, Cost., si vedano G. F. FERRARI – G. PARODI, *Stato e regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G. F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 445-446.

⁽³⁸⁾ Cfr., a riguardo, E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 13.

interno la crescente necessità di predisporre idonei strumenti giuridici, anche di livello costituzionale, capaci di offrire adeguati elementi di supporto alle dinamiche in atto.

E' pure da dire, per ciò che a noi interessa, che all'attenzione prestata ai fenomeni comunitari, sul piano sopranazionale, equivalse, nel contesto nazionale, un interesse nei confronti delle crescenti ed avvertite rivendicazioni delle Regioni che, fino ad allora, ad ogni avanzamento dell'integrazione comunitaria, avevano registrato un arretramento delle proprie attribuzioni ⁽³⁹⁾. La responsabilità gravante sullo Stato centrale a livello comunitario, infatti, aveva comportato un accentramento di competenze in capo allo stesso a tutto svantaggio degli enti di autonomia regionale.

Nel senso di venire incontro alle esigenze sopra ricordate, per esempio, è da leggersi il progetto di revisione costituzionale elaborato nell'XI legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali in virtù dei poteri conferitigli dalla l. cost. n. 1/1993 ⁽⁴⁰⁾.

In particolare, relativamente alla rilevanza comunitaria delle Regioni, in alcune bozze di progetto ⁽⁴¹⁾ antecedenti a quella definitivamente presentata dalla Commissione, si proponeva l'introduzione nel Testo costituzionale di un art. 117 *quinquies* ove, al primo comma, si prevedeva che «La Repubblica promuove la partecipazione delle Regioni alla formazione degli organi comunitari rappresentativi del popolo europeo».

⁽³⁹⁾ In dottrina, in senso fortemente critico circa la mancanza di una disciplina costituzionale capace di attutire l'impatto, sulle Regioni, dell'appartenenza all'U.E., si veda A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 561.

⁽⁴⁰⁾ Tra i commenti al progetto della Commissione bicamerale cfr. A. MAGRO, *I rapporti Stato-Regioni secondo la Commissione bicamerale*, in *Queste istituzioni*, n. 98, 1994, 41 ss.; R. RIVELLO, *Il ruolo delle regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e sui progetti di revisione costituzionale*, cit., 298 ss.

⁽⁴¹⁾ Il rinvio è all'articolato predisposto dal Comitato "Forma di Stato", aggiornato al 18.05.1993, pubblicato in *Reg. gov. loc.*, 1993, 715 ss.

Il testo definitivamente elaborato dalla Commissione ⁽⁴²⁾, però, riuscì a tratteggiare delle proposte meno generiche ed indeterminate rispetto a quella sopra riportata. Nello specifico, alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria venne dedicato l'art. 117 *quater*, secondo il quale: «La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale» ⁽⁴³⁾.

La conclusione anticipata dalla XI legislatura, però, comportò l'impossibilità che il progetto della Bicamerale fosse compiutamente sottoposto all'iter di cui all'art. 138 Cost. Ciò nonostante, il testo e lo spirito dello stesso progetto fornirono un'indubbia spinta per successive proposte di revisione. In questo senso, infatti, il tentativo più rilevante è da individuarsi, nella XIII legislatura, con l'istituzione di una nuova Commissione bicamerale avente il compito di esaminare le proposte di legge di revisione costituzionale già presentate al Parlamento e, alla luce di queste, di elaborare una proposta organica ⁽⁴⁴⁾.

La Commissione bicamerale, presieduta dall'On. D'Alema, diede vita ad un primo progetto nel giugno del 1997 che, all'art. 118, prevedeva una partecipazione delle Regioni «alla volontà dello Stato in riferimento agli atti dell'Unione europea». A tale iniziale progetto seguì, in via definitiva, quello licenziato il 4 novembre 1997.

⁽⁴²⁾ Il testo definitivo fu comunicato ai Presidenti dei due rami dal Parlamento in data 11 gennaio 1994.

⁽⁴³⁾ Si sofferma sull'analisi di tale articolo R. RIVELLO, *op. cit.*, 306, ad avviso del quale «nella fase ascendente verrebbe sancita la doverosità della partecipazione delle Regioni, anche se il rinvio alla legge ordinaria lascia peraltro sussistere qualche titubanza. Il concetto di “partecipazione” è in se generico e si presta ad un'ampia scala di gradazioni, con lo zero come uno dei due limiti. Un ruolo solo formale e consultivo, per esempio della Conferenza Stato-Regioni, potrebbe essere considerato già sufficiente a soddisfare quest'ipotetico dettato costituzionale. Sarebbe forse il caso di qualificare già a livello costituzionale la partecipazione, anche solo indicandone una necessaria rilevanza».

⁽⁴⁴⁾ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2001, 323.

Della proposta finale elaborata dalla Bicamerale nel 1997 va evidenziato l'apprezzabile tentativo ⁽⁴⁵⁾ di riservare ai fenomeni comunitari, ed al loro impatto sul nostro sistema regionale interno, un apposito Titolo VI, nella Parte II della Costituzione, dedicato alla «partecipazione dell'Italia all'Unione europea». Al di là delle intenzioni, però, il progetto, all'art. 115 ⁽⁴⁶⁾, attribuiva la definizione degli indirizzi di politica europea alla competenza dello Stato ⁽⁴⁷⁾, pur prevedendo, all'art. 116, che «Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza e nei modi stabiliti dalla legge, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari ...».

Come si evince dalla formulazione letterale, la costante che accomunò i progetti di revisione elaborati dalle Bicamerali, ed anche i successivi ⁽⁴⁸⁾, fu rappresentata dalla volontà di demandare pur sempre alla legislazione nazionale il potere di disciplinare la partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario ⁽⁴⁹⁾, in nulla specificando circa i modi, le forme, l'ampiezza e le finalità di tale partecipazione. Con la conseguenza, quindi, che tali progetti di revisione suscitarono non poche critiche da parte degli osservatori più attenti ⁽⁵⁰⁾, i quali evidenziarono

⁽⁴⁵⁾ In questo senso si veda F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5, 2001, 830.

⁽⁴⁶⁾ Prevedeva l'art. 115 che «Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea; a tal fine il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari. Le Camere esprimono parere preventivo al Governo sulle designazioni delle istituzioni dell'Unione europea».

⁽⁴⁷⁾ Cfr. A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. PANUNZIO – E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002, 207; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, 831.

⁽⁴⁸⁾ Il riferimento riguarda, sia, la c.d. Bozza Amato, sia, il testo unificato licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., a riguardo, A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, *cit.*, 561-562.

⁽⁵⁰⁾ Si vedano, tra gli altri, U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2003, 214; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, 830-831; A. D'ATENA, *op. loc. ult. cit.*; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione europea*, *cit.*, 773.

un'inadeguata copertura costituzionale per le esigenze regionali, dato che il rinvio alla legge statale avrebbe comunque permesso allo Stato di calibrare i profili partecipativi delle Regioni in assenza di qualsivoglia forma di garanzia per le stesse.

Diversamente, un elemento innovativo, introdotto per la prima volta nel progetto di revisione elaborato dalla Commissione Bicamerale il 4 novembre 1997, è rappresentato dall'apertura del testo di revisione ad una partecipazione regionale alla fase ascendente non solo "indiretta", finalizzata ad influire all'interno dei processi statali, ma anche "diretta", volta cioè a garantire un contributo delle stesse Regioni anche nell'ambito delle istituzioni e dei contesti comunitari ⁽⁵¹⁾.

Come è ben noto, però, anche la Bicamerale del 1997 si arenò, facendo sì che le tensioni politiche di quel periodo impedissero di trasporre sul piano giuridico-costituzionale il progetto elaborato dalla stessa Commissione.

Alla fine della XIII legislatura, pur tuttavia, vide la luce una riforma della Parte II, Titolo V, della Costituzione ⁽⁵²⁾ nella quale, però, abbandonato il progetto della Bicamerale, si diede vita ad una revisione di minor respiro e, quindi, nettamente meno innovativa. In questo senso, infatti, la revisione costituzionale del 2001 mancò, per esempio, di inserire nel Testo costituzionale alcuni strumenti di garanzia originariamente previsti dai precedenti progetti ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ In questo senso, si veda L. CIAURRO, *Commento all'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, in AA. VV., *Legge "La Loggia"*, Dogana (Repubblica di San Marino), 2003, 101. Nello stesso senso, sebbene con riferimento al V comma dell'art. 117 Cost., così come revisionato nel 2001, che si mantiene sulla stessa linea, si veda B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 123.

⁽⁵²⁾ Il testo definitivo venne approvato nel marzo del 2001, doc. 4809-b. Successivamente, a seguito dell'esito positivo del referendum costituzionale cui è stata sottoposta, la legge è stata pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001 (legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001).

⁽⁵³⁾ In questo senso, per esempio, manca la previsione contenuta nell'art. 118, formulato dal progetto della Bicamerale del giugno 1997, secondo il quale le Regioni avrebbero potuto sollecitare il Governo nazionale ad adire la giurisdizione europea nel

E' comunque da dire che la complessiva riforma del Titolo V della Costituzione e, per ciò che qui interessa, l'inserimento di una specifica disciplina costituzionale relativa al ruolo delle Regioni nella fase ascendente del diritto comunitario necessita di valutazioni approfondite. In questo senso, in primo luogo, è da rilevare che la predisposizione di un'esplicita previsione costituzionale in materia pone fine al dibattito, da tempo esistente in dottrina, relativo alla presenza, ancor prima della revisione del 2001, di un fondamento costituzionale posto a sostegno del coinvolgimento regionale nella fase ascendente dei procedimenti decisionali comunitari ⁽⁵⁴⁾. La disposizione di cui al V comma dell'art. 117 Cost., adesso, sottrae alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta circa la permanenza, o meno, di una normativa che «era consentita, ma non imposta, dalla disciplina costituzionale precedente» ⁽⁵⁵⁾.

In senso critico circa la previsione del V comma dell'art. 117 Cost., così come revisionato nel 2001, è però da ricordare che numerosa ed autorevole dottrina non ha mancato di sminuire l'intervento del legislatore di revisione costituzionale, ritenendo la disposizione relativa alla partecipazione regionale alla fase ascendente come una mera "ratifica" costituzionale della disciplina già esistente nel nostro tessuto normativo ⁽⁵⁶⁾.

caso in cui gli atti comunitari avessero violato le competenze costituzionalmente riconosciute alle stesse Regioni.

⁽⁵⁴⁾ Cfr., a riguardo, A. D'ATENA, *Tra decentramento regionale ed integrazione sovranazionale. (Sul concorso delle Regioni all'elaborazione degli atti CEE)*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988, 212 ss.

⁽⁵⁵⁾ Così, testualmente, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit., 921. In senso concorde, inoltre, si veda B. CARAVITA, *op. loc. ult. cit.*, ad avviso del quale «il 5° comma, poi, rende irreversibile, o comunque irretrattabile da parte del legislatore ordinario, il rapporto diretto tra Regioni e Unione europea, conquistato solo nella più recente legislazione».

⁽⁵⁶⁾ Cfr. G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni regionali*, 2003, 470 ss.; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, cit., 808; T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002/2, 261; L. CIAURRO, *Commento*

A riguardo è da rilevare che, nel disporre che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari [...] nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato [...]», il Legislatore di revisione costituzionale non si sia sbilanciato più di tanto. Cosicché, sulla scia dei labili solchi tracciati dal precetto costituzionale, il compito di delinearne fattivamente il contenuto è stato lasciato al legislatore ordinario in sede di attuazione ⁽⁵⁷⁾.

Ciò che incontestabilmente emerge dall'analisi del Testo costituzionale preso in esame è che il Legislatore di revisione, optando per una disciplina a maglie larghe ⁽⁵⁸⁾, ha scelto di non scegliere ⁽⁵⁹⁾; tanto da indurre parte della dottrina a parlare di una «riforma incompleta, che soprattutto per quanto concerne i profili comunitari, si è mantenuta in una prospettiva meramente di principio» ⁽⁶⁰⁾.

all'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, cit., 105. Diversamente, in senso dubitativo, si veda A. D'ATENA, La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, cit., 928 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incomplete*, in rete su www.forumcostituzionale.it.

⁽⁵⁸⁾ Si riportano le accuse di "genericità" e "vaghezza" mosse contro il V comma dell'art. 117 Cost. nell'intervento di L. CIAURRO, *op. cit.*, 102-103.

⁽⁵⁹⁾ In questo senso, tra gli altri, si veda F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2004, 2520-2521. Ad avviso dell'Autore, infatti, la previsione del V comma dell'art. 117 Cost. può essere considerata come «una norma penale in bianco».

⁽⁶⁰⁾ Così, testualmente, S. TRIPODI, *op. cit.*, 1. Ulteriormente, evidenziano i profili critici legati alla laconicità della formulazione dell'art. 117, comma 5, Cost. G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quad. reg.*, 2003, 470-471; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, *cit.*, 808. Quest'ultimo Autore, in particolare, sostiene che «limitarsi ad assicurare, senza definire precise garanzie, che le Regioni "partecipino" alla c.d. fase ascendente e anche eventualmente alla fase di discussione e decisione in sede comunitaria, è davvero stata una scelta troppo generica, tale da consentire, a chi volesse adottare una posizione massimamente restrittiva e "conservatrice", persino di sostenere che la nuova norma non impone necessariamente

Una riflessione ulteriore sullo stesso testo ⁽⁶¹⁾, però, potrebbe indurre a mitigare tali dissensi. Infatti, dalla formulazione ampia e generica dell'art. 117, comma 5, Cost. sono desumibili, quanto meno, due considerazioni. In primo luogo, bisogna notare come l'introduzione nel Testo costituzionale della tematica relativa alla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari assicura alla stessa una rilevanza ed una spinta propulsiva non indifferente ⁽⁶²⁾. La costituzionalizzazione di tale materia, infatti, attribuisce alla stessa una rilevanza ed una incisività sicuramente maggiore rispetto al passato ⁽⁶³⁾.

In secondo luogo, è da dire che, una volta riconosciuto un ruolo alle Regioni in tali ambiti, la volontà di non delinearne compiutamente i contorni non necessariamente deve essere letta come un'occasione mancata, potendo diversamente essere intesa come un'opportunità, garantita dalla stessa Costituzione, di poter aggiornare la normativa di attuazione dell'art. 117, comma 5, tenendo conto dei futuri scenari comunitari. Gli incessanti cambiamenti verificatisi nell'ultimo cinquantennio nel panorama giuridico europeo, ed il recente approdo alla sottoscrizione del Trattato costituzionale, non escludono, infatti, nuove ed ulteriori evoluzioni delle problematiche giuridiche ad essi correlate, e tra

alcuna innovazione ordinamentale in sede di attuazione perché già la normativa e le prassi vigenti consentono di considerare "rispettato" il nuovo dettato costituzionale letteralmente inteso».

⁽⁶¹⁾ Per una panoramica sulle possibili alternative desumibili dalla lettura dell'art. 117, comma 5, Cost., si vedano G. F. FERRARI-G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G. F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 445-446.

⁽⁶²⁾ Cfr. sul punto A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 921.

⁽⁶³⁾ Ad avviso di B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 123, l'art. 117, comma 5, «non si limita a costituzionalizzare dei principi già presenti nell'ordinamento (e già questo costituirebbe un plusvalore), ma apre la strada alla previsione anche in Italia di soluzioni quali quella tedesca o austriaca. Il 5° comma, poi, rende irreversibile, o comunque irretrattabile da parte del legislatore ordinario, il rapporto diretto tra Regioni e Unione europea, conquistato solo nella più recente legislazione». In argomento si veda pure M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1423-1424.

queste anche di quelle relative alla partecipazione delle autonomie regionali ai processi decisionali comunitari. L'incompleta innovazione di cui viene accusato il rinnovato precetto costituzionale, quindi, potrebbe essere diversamente valutata come lungimirante apertura ed adattabilità dello stesso Testo nei confronti dei futuri cambiamenti che potrebbero andare a delinearsi.

Per quel che riguarda gli ambiti della partecipazione regionale è da osservare che la stessa, sia nei testi delle Bicamerali che in quello approvato nel 2001, risulta circoscritta alle "materie di competenza regionale", senza che però paiano ricavabili ulteriori elementi utili a definire o, quanto meno, a delimitare tale competenza. Considerando, però, che la determinazione di tale "competenza" influisce non poco sull'effettiva estensione della rilevanza comunitaria costituzionalmente attribuita alle Regioni, sembra opportuno ritenere che nell'ambito della competenza menzionata nel V comma vadano incluse oltre alle materie di competenza regionale esclusiva anche quelle di competenza concorrente ⁽⁶⁴⁾. Se, infatti, sembra condivisibile l'opinione di chi sostiene che «ogni qual volta vi sia sovrapposizione fra competenze trasferite all'Unione e competenze assegnate sul piano interno ad enti dotati di autonomia normativa, si pone il problema di stabilire strumenti e procedure atti a consentire il coinvolgimento di tali enti nei processi di formazione [...] di atti dell'unione» ⁽⁶⁵⁾, risulta allora consequenziale ritenere che la possibilità per le Regioni di influire sui processi decisionali comunitari debba estendersi a tutti quegli ambiti riservati, in ambito nazionale, alla competenza legislativa di tali enti.

Ulteriormente è da dire che il quadro costituzionale pare adesso maggiormente nitido grazie al recente intervento della

⁽⁶⁴⁾ Concordemente si vedano F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2.2002, 249; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2/2004, 99.

⁽⁶⁵⁾ Così, testualmente, E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2003, 3.

Corte costituzionale (sent. n. 239/2004). Infatti, in relazione ai dubbi avanzati in ordine alla corretta declinazione del rapporto tra la potestà concorrente relativa ai “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” e quella prevista dal comma 5 dell’art. 117 Cost., riguardante le “norme di procedura stabilite da legge dello Stato” attinenti alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, la Consulta si è pronunciata attribuendo autonoma rilevanza alla riserva di legge statale contenuta nel V comma ⁽⁶⁶⁾. Così facendo si è chiarita la legittimità degli interventi legislativi statali (l. n. 131/2003 e l. n. 11/2005) miranti a disciplinare le procedure finalizzate alla partecipazione regionale alla fase ascendente. La scelta della Corte, in fin dei conti, non fa altro che rispettare l’impostazione costituzionale introdotta nel 2001 che, inserendo la specifica previsione dell’art. 117, comma 5, ha voluto, negli ambiti ivi delineati, offrire un dato normativo differente e, in quanto tale, autonomo rispetto alla potestà concorrente disciplinata dal terzo comma ⁽⁶⁷⁾.

E’ ulteriormente da dire che, parte della dottrina, ha accusato la previsione del V comma dell’art. 117 di offrire le basi per una partecipazione regionale, pur sempre, non impegnativa per il Governo ⁽⁶⁸⁾. A riguardo, per chiarire le problematiche in

⁽⁶⁶⁾ Cfr. M. BARBERO, *La Corte Costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in rete su www.forumcostituzionale.it, al punto 4.2 del suo intervento.

⁽⁶⁷⁾ Già prima del riformato articolo 117, comma 5, della Costituzione, il potere delle Regioni di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari, nell’ambito delle modalità stabilite dalla legge, era stato previsto dall’art. 116 del progetto di modifica della seconda parte della Costituzione, nel testo approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Cosicché paiono traslabili all’attuale art. 117, comma 5, che sostanzialmente ripropone il testo emerso in sede di Commissione bicamerale, le critiche di S. FARO, *Recenti iniziative legislative in materia di rapporti con L’Unione europea*, cit., 773, il quale afferma che «il rinvio alla legge depotenzia in qualche misura la portata di garanzia per la posizione delle autonomie regionali, nei confronti dello Stato, nei rapporti con l’Unione europea, che l’inserimento in Costituzione di disposizioni specifiche sul tema dovrebbe assumere». In senso concorde, si veda anche F. PIZZETTI, *op. cit.*, 830-831.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, cit., 8 ss.; G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 475 ss. In particolare, quest’ultimo Autore sottolinea come «il nuovo articolo 117 Cost. non sembra lasciare libero il

questione è ancora utile la Corte Costituzionale che, con l'intervento prima richiamato, non accogliendo la richiesta interpretativa avanzata in ordine ad una partecipazione regionale necessariamente "efficace", si muove nel senso di salvaguardare le scelte (presenti e future) che si vorranno adottare in sede di attuazione del precetto costituzionale ⁽⁶⁹⁾. Infatti, «forte o debole che sia – e questo la Costituzione non lo pregiudica – la "partecipazione" prevista del V comma resta su un piano di neutralità la quale, tuttavia, non è astrattamente neutra ma disegna quello spazio di discrezionalità che spetta al legislatore riempire di contenuti» ⁽⁷⁰⁾.

La costituzionalizzazione della partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, dunque, appare "razionalizzata" all'interno di un dato letterale che non si sbilancia eccessivamente in favore delle attribuzioni di tali enti e delle rivendicazioni dagli stessi avanzabili nei contesti comunitari. In questo senso, il non aver esteso eccessivamente nel Testo costituzionale i poteri di influenza regionale unitamente alla clausola di riserva in favore della legislazione statale per ciò che riguarda le "norme di procedura" relative alle modalità partecipative di tali enti, sembrano elementi idonei a identificare pur sempre nel "principio unitario" ⁽⁷¹⁾ il filo conduttore di un intervento riformatore orientato a riconoscere maggiori ambiti di autonomia alle Regioni.

legislatore ordinario di prefigurare qualsiasi forma di partecipazione regionale alla fase ascendente, ispirandosi ai modelli propri degli ordinamenti federali. Lo induce anzi a rimanere nell'ambito del modello attuale, eventualmente modificato in funzione di maggiore garanzia della posizione delle Regioni, ma senza discostarsi dalla consultazione e dalla partecipazione non impegnativa per il Governo».

⁽⁶⁹⁾ «E' pacifico, peraltro, che queste stesse norme "possono" (e si può ragionevolmente dire anche "debbono") essere interpretate in modo assai più ampio e secondo criteri, principi e impostazioni che ne garantiscano un'attuazione coerente con il "nuovo ruolo" che caratterizza da un punto di vista "sistemico" le Regioni [...]. Occorre infatti cercare di cogliere a pieno non solo le potenzialità di queste nuove norme ma anche il contesto più generale nel quale esse si collocano» (F. PIZZETTI, *op. cit.*, 808-809).

⁽⁷⁰⁾ Così, testualmente, L. VIOLINI, *op. cit.*

⁽⁷¹⁾ In questo senso G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del*

5. De iure condendo. I nuovi scenari ipotizzabili in ordine al coinvolgimento regionale nella fase ascendente comunitaria alla luce del progetto di riforma della parte seconda della Costituzione attualmente in discussione.

Sebbene non sia strettamente compito del giurista l'analisi delle proposte legislative, prima che diventino leggi, sembra ugualmente opportuno soffermarci brevemente sul progetto di revisione della seconda parte della Costituzione attualmente all'esame del Parlamento in sede di seconda lettura.

Le ragioni che ci spingono a tali riflessioni sono plurime. In primo luogo, è da tenere presente che la revisione in chiave federale dell'attuale Testo costituzionale è stato, ed è, uno degli elementi maggiormente caratterizzanti il programma dell'attuale maggioranza politica; cosicché sembra fortemente probabile che il *disegno di legge costituzionale N. 2544-D* riesca ad essere approvato in seconda lettura, quanto meno, con la necessaria maggioranza assoluta ⁽⁷²⁾. In secondo luogo, è da osservare che tale progetto di revisione costituzionale, ove venisse approvato, opererebbe un radicale ed epocale cambiamento della nostra Costituzione attribuendo, all'interno di essa, particolare rilevanza proprio agli enti di autonomia regionale. Alla luce di ciò, quindi, nell'intento di rendere esaustiva la presente trattazione, non sembra ci si possa esimere da una valutazione, seppure sommaria, dell'impatto di tale riforma sulle possibilità riconosciute alle Regioni di prendere parte alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario.

In base al progetto di revisione costituzionale, la partecipazione regionale ai processi interni finalizzati alla formazione della posizione italiana da rappresentare nei contesti decisionali comunitari sembra innanzitutto interessata

principio unitario, cit., 420 ss; E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici, cit.*, 5 ss.

⁽⁷²⁾ Attualmente il *d.d.l. costituzionale N. 2544-D*, recante "Modifiche alla parte seconda della Costituzione", dopo essere stato approvato in seconda lettura alla Camera è all'esame del Senato della Repubblica.

dall'art. 114, comma 1 ⁽⁷³⁾, della Costituzione, così come risulterebbe in seguito alla riforma. Il progetto di revisione, infatti, si sofferma nel precisare che gli enti costituenti la Repubblica «esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà». Alla luce di tali principi, quindi, andranno esercitate le “funzioni” legislative previste in Costituzione e relative, in senso ampio, ai rapporti con l'Unione europea ⁽⁷⁴⁾. La nostra Repubblica, dunque, dovrà predisporre gli strumenti idonei affinché la legislazione nazionale (sia statale che regionale) sia in grado di dar voce alle istanze degli enti territoriali più vicini ai cittadini.

Chiarita tale premessa, è da dire che l'aspetto maggiormente significativo di tale progetto di revisione, per ciò che a noi interessa, è da rinvenirsi nelle previsioni relative all'istituzione del Senato federale ⁽⁷⁵⁾ e, conseguentemente, alle modifiche riguardanti i processi legislativi parlamentari.

Relativamente al Senato federale della Repubblica è da notare che il progetto di revisione, dopo avere previsto l'aggancio territoriale dei suoi componenti ⁽⁷⁶⁾, all'art. 57, comma 6, Cost. prevede che alle riunioni della suddetta camera partecipino, senza diritto di voto, dei rappresentanti regionali. Tale ulteriore

⁽⁷³⁾ L'ampliamento della previsione dell'art. 114, comma 1, Cost. viene prevista dall'art. 37, comma 2, del *d.d.l. costituzionale N. 2544-D*.

⁽⁷⁴⁾ Nel legiferare in materia di “rapporti dello Stato con l'Unione europea”, ex art. 117 comma 2, così come in materia di “rapporti con l'Unione europea delle Regioni”, ex art. 117 comma 3, sia lo Stato che le Regioni dovranno ispirarsi ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

⁽⁷⁵⁾ Per un primo commento a riguardo si veda I. NICOTRA, *Il Senato federale nel Testo di riforma delle seconda parte della Costituzione*, in I. NICOTRA (a cura di), *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005, 135 ss. Favorevolmente all'istituzione di tale camera regionale v. L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2/2004, 99 ss; R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, 140.

⁽⁷⁶⁾ Sul punto si vede l'ultimo comma dell'art. 57 Cost. (art. 3. del *d.d.l. costituzionale N. 2544-D*). In dottrina, cfr. I. NICOTRA, *Il Senato federale nel Testo di riforma delle seconda parte della Costituzione*, cit., 141 ss. In particolare, l'Autrice si sofferma criticamente circa le tecniche individuate nel *d.d.l. costituzionale N. 2544-D* affinché sia garantito il legame dei senatori con il territorio regionale.

immissione regionale, pur non potendo incidere sull'esito delle deliberazioni camerali, servirebbe però a garantire un costante aggiornamento delle istanze regionali rappresentate in sede parlamentare. A ciò si aggiunga che i Consigli e le Assemblee elettive regionali, ex art. 64, comma 6, Cost. potranno rilasciare un parere al Senato federale sui disegni di sua competenza. Gli strumenti appena individuati ⁽⁷⁷⁾, in definitiva, dovrebbero garantire una puntuale e costante rappresentazione delle esigenze regionali. Le Regioni, dunque, ricevono un notevole rafforzamento della loro rilevanza grazie alle possibilità riconosciutegli di esercitare plurime forme di "pressione" nei confronti del Senato federale chiamato a legiferare sui principi della legislazione concorrente ⁽⁷⁸⁾, ivi compresa, quindi, la materia dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea.

Ulteriormente è da dire che l'incidenza delle Regioni nelle dinamiche comunitarie avrebbe potuto ricevere una maggiore rilevanza se il procedimento bicamerale di approvazione della legge, previsto dall'art. 70, comma 3, fosse stato esteso anche alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. In questo caso, infatti, la camera regionale sarebbe stata coinvolta anche nel procedimento di ratifica relativo agli eventuali e successivi trattati, modificativi dell'impianto istituzionale dell'Unione europea. La necessità che la legge di autorizzazione alla ratifica passasse per il vaglio bicamerale, in definitiva, avrebbe comportato l'introduzione di una verifica più puntuale da parte del Senato federale sulle scelte comunitarie del Governo ⁽⁷⁹⁾ che, quindi, in sede di trattative, si sarebbe maggiormente preoccupato di tutelare anche gli eventuali interessi regionali.

⁽⁷⁷⁾ A quanto evidenziato, ulteriormente, va ad aggiungersi la previsione dell'art. 127^{ter}, comma 1, Cost. ove si prevede che una legge, approvata con il procedimento bicamerale, dovrà promuovere il coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e le Regioni.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. I. NICOTRA, *Il Senato federale nel Testo di riforma della seconda parte della Costituzione*, cit., 137, la quale si pronuncia criticamente circa la competenza, attribuita al Senato federale, di legiferare in materia di leggi cornice.

⁽⁷⁹⁾ In questo senso A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 213.

Ulteriormente è da rilevare che le leggi relative alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, previste dall'art. 117 comma 5 Cost., adesso dovranno essere approvate con il procedimento bicamerale previsto dall'art. 70, comma 3, Cost. In questo modo, al contrario di quanto appare attualmente, le leggi che innoveranno le possibilità riconosciute alle Regioni di partecipare alla formazione del diritto comunitario saranno la risultante di un procedimento capace di includere anche il punto di vista degli stessi enti di autonomia. Con la scelta del procedimento bicamerale, che comporta la partecipazione sia della camera politica che di quella regionale, parrebbe che il legislatore di revisione costituzionale voglia ribadire la necessità che gli enti regionali non procedano in ordine sparso nelle sedi comunitarie ma, diversamente, si coordinino, sia tra loro che con lo Stato, al fine di individuare un interesse ed una posizione comune.

La tematica della partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, ulteriormente, riceverà un notevole rafforzamento dalla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, così come previsto dall'art. 118, comma 3, Cost. La revisione costituzionale, infatti, oltre a prevedere e disciplinare la presenza nel panorama istituzionale di tale Conferenza ⁽⁸⁰⁾, attribuisce un rinnovato vigore anche alle intese e agli accordi che, sulla base del principio di leale collaborazione, lo Stato e Regioni dovranno concludere nei procedimenti che li vedono congiuntamente impegnati in tale assise.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. F. S. MARINI, *La <<pseudocollaborazione>> di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato – Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2001, 653, il quale riprende l'idea originaria della Conferenza Stato-Regioni come primo passo della transizione della nostra forma di stato verso il modello federale.

CAPITOLO III

I LINEAMENTI DELLA PARTECIPAZIONE “DIRETTA” DELLE REGIONI ALLA FASE ASCENDETE COMUNITARIA AI SENSI DELL’ART. 5 DELLA LEGGE N. 131/2003, ADOTTATA IN ATTUAZIONE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2001

Sommario: 1. La partecipazione comunitaria delle Regioni alla luce dell’art. 5, comma 1, della legge La Loggia. – 2. *segue*. Gli effetti dell’art. 5 della l. 131/2003 sulla previsione dell’art. 203 T.C.E. (ex art. 146) in ordine alla possibilità che ogni Stato membro sia rappresentato nel Consiglio dell’Unione da un “rappresentante di livello ministeriale”. – 3. L’attribuzione dimezzata del “ricorso regionale” alla Corte di Giustizia.

1. La partecipazione comunitaria delle Regioni alla luce dell’art. 5, comma 1, della legge La Loggia.

Nell’ambito del quadro costituzionale appena delineato, in dottrina venne subito evidenziato come le modalità di attuazione della riforma costituzionale relative alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria avrebbero presentato difficoltà non indifferenti ⁽¹⁾. Questo perché a fronte della posizione unitaria da rappresentare nelle sedi comunitarie, sul piano interno, si sarebbe dovuto trovare un interesse comune su cui far convergere le varie Regioni. Tale difficoltà, inoltre, sarebbe risultata ulteriormente accresciuta in tutte quelle materie in cui, deliberandosi a maggioranza qualificata nei contesti europei, la

⁽¹⁾ Cfr. U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l’Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 235.

posizione nazionale si sarebbe dovuta mediare, e fors’anche rivedere, al fine dell’individuazione di un superiore interesse comunitario.

Alla luce di quanto appena considerato, quindi, l’originario d.d.l. di attuazione del precetto costituzionale relativo al ruolo regionale nella fase ascendente comunitaria si articolò su due fronti. In un unico testo, infatti, il legislatore di attuazione prevedeva di modificare la legge La Pergola, attinente alla c.d. partecipazione “interna”, ed inoltre di introdurre nuove possibilità per le Regioni affinché quest’ultime potessero partecipare direttamente ai processi decisionali nell’ambito delle istituzioni comunitarie a ciò deputate. In particolare, quindi, si volevano accrescere e potenziare i momenti interni di negoziazione e di partecipazione delle Regioni, dando ulteriormente la possibilità agli stessi enti, nelle materie di propria competenza, di rappresentare nei contesti comunitari la volontà unitariamente emersa in ambito nazionale ⁽²⁾.

L’iter dei lavori parlamentari, tuttavia, differenziando le due prospettive prima tratteggiate, ha dato luogo a due disegni di legge separati, poi sfociati in altrettanti testi normativi. Il primo, la legge n. 131/2003 c.d. legge La Loggia, relativa alla partecipazione comunitaria o “diretta” delle Regioni, il secondo, la legge n. 11/2005 c.d. legge Buttiglione, relativo alla partecipazione interna o “indiretta”.

In particolare, volendo qui svolgere alcune riflessioni sul primo dei due interventi normativi citati, va detto che il legislatore, dando complessivamente attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, con la legge n. 131/2003 si è soffermato sui profili relativi alla partecipazione “diretta” delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari in un’unica disposizione, l’art. 5, ove vengono sviluppate le nuove attribuzioni

⁽²⁾ Sulle diversità tra la c.d. “fase ascendente comunitaria” e la “fase ascendente statale” si veda G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 419, nota n. 8.

comunitarie riconosciute dal Testo costituzionale a tali enti di autonomia.

Il I comma del summenzionato articolo 5, infatti, prevede che: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell’articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall’attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Come risulta intuitivo, già ad una prima lettura, la norma in questione, nel concretizzare le modalità partecipative previste dal V comma dell’art. 117 Cost., si sofferma su diverse e innovative attribuzioni regionali.

Preliminarmente, è da notare che il testo dell’art. 5 della legge n. 131/2003, delineando in maniera maggiormente nitida ciò che era parso ricavabile già dalla previsione costituzionale di riferimento, prevede che «le Regioni e le Province autonome di

Trento e di Bolzano *concorrono direttamente*, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari». A riguardo, va evidenziato che il “concorso diretto” nel quale la partecipazione regionale dovrà realizzarsi può suggerire all’interprete almeno due ordini di osservazioni. In primo luogo, infatti, va tenuto presente che i poteri di influenza regionale sulla formazione degli atti normativi comunitari, adesso, vengono espressamente ritenuti esercitabili “direttamente” e non più solo all’interno delle dinamiche decisionali statali a ciò preposte. Così facendo, in fin dei conti, la normativa di attuazione non fa altro che rispettare e dare seguito a quel cambiamento di rotta, registratosi rispetto ai precedenti progetti di revisione costituzionale, finalizzato a garantire una partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria capace di assicurare agli enti di autonomia costituzionale delle possibilità di intervento da esercitarsi direttamente nei contesti decisionali comunitari. Ecco, dunque, il perché la “partecipazione”, di cui al V comma dell’art. 117 Cost., trova realizzazione in un “concorso diretto” alla formazione degli atti comunitari ⁽³⁾.

In secondo luogo, la possibilità adesso riconosciuta alle Regioni di “concorrere direttamente” alla formazione degli atti comunitari può, ulteriormente, essere letta come una clausola che, innovando circa le opportunità fino ad allora riconosciute alle stesse Regioni nel processo decisionale comunitario, potrebbe risultare finalizzata ad attribuire a tali enti un potere di intervento con una valenza decisionale rispetto alla formazione della posizione italiana da rappresentare nei contesti comunitari ⁽⁴⁾. In

⁽³⁾ Rileva in argomento P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 570-571, che «il “concorso” tra Stato e Regioni in questo campo [...] non è una “materia”, ma un “modo” diverso di esercitare le proprie competenze nel quadro, in questo caso, di processi decisionali che fanno capo ad istituzioni non statali ma sopranazionali».

⁽⁴⁾ E’ pur vero, però, come sottolinea F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie*, Milano, 2003, 166, che tale “concorso diretto” «ha un carattere programmatico, in quanto le “modalità” devono essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni».

questo senso, quindi, il contributo regionale risulterebbe ben diverso da una sorta di “diritto di tribuna” concretizzabile in una presenza meramente passiva ⁽⁵⁾.

Se dunque il dettato normativo dell’art. 5 si apre delineando la partecipazione delle Regioni come un concorso diretto delle stesse alla formazione degli atti comunitari è, però, da notare che le modalità concretamente previste al fine di tale partecipazione offrono non poche incertezze. In particolare, la citata disposizione prevede che le Regioni partecipino «alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea», sulla base di modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni e che, comunque, tengano conto e garantiscano «l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo» ⁽⁶⁾.

L’impostazione della norma, già durante il suo iter di approvazione, aveva suscitato non poche perplessità in chi rilevava l’impossibilità di una partecipazione delle Regioni ai lavori della Commissione, essendo quest’ultima un’istituzione indipendente e finalizzata a tutelare e perseguire l’interesse comunitario e non quelli nazionali ⁽⁷⁾. A ben vedere, però, il problema appare meno rilevante di quanto sembri. L’influenza

⁽⁵⁾ Cfr. a riguardo L. CIAURRO, *Commento all’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, cit., 101. L’Autore, inoltre, sottolinea come «del resto, non a caso è stato respinto dal Senato (v. seduta del 22 gennaio 2003) un emendamento, che voleva sminuire il senso della presenza dei rappresentanti regionali, sostituendo la formula: “partecipando” con l’altra: “assistendo”, la quale ultima in realtà sarebbe stata non del tutto conforme al dettato costituzionale».

⁽⁶⁾ La necessità evidenziata dalla normativa di rappresentare unitariamente la posizione italiana, non isolando all’interno della stessa le istanze regionali, ha giustificato in dottrina la posizione di chi ha rilevato che, sulla base del nuovo art. 117 Cost., le Regioni non operano come soggetti aventi un’autonoma rilevanza comunitaria, ma solo quali soggetti istituzionali interni allo Stato membro e capaci di impegnare quest’ultimo, nei contesti europei, nell’ottica di una posizione nazionale e unitaria. In questo senso, si veda U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l’Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 228.

⁽⁷⁾ In questo senso, si veda L. S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del ddl La Loggia*, in rete su www.federalismi.it, 6.

regionale, infatti, sembra circoscritta dal testo della norma alla definizione, all’interno della delegazione italiana, della posizione nazionale, quest’ultima dovendo pur sempre essere rappresentata dal Capo delegazione designato dal Governo ⁽⁸⁾. Cosicché, se in riferimento alla Commissione la delegazione potrà esercitare, più che altro, una pressione informale ⁽⁹⁾, diversamente, per ciò che riguarda i lavori del Consiglio, essendo già previsto l’apporto delle delegazioni nazionali, si tratterà unicamente di individuare in sede di Conferenza Stato-Regioni dei criteri idonei a salvaguardare, non solo, la presenza regionale nella delegazione, ma, cosa più importante, a far sì che la posizione italiana, sebbene “rappresentata” dal Capo delegazione, risulti in un certo qual modo rispettosa delle istanze manifestate dalle Regioni all’interno della delegazione stessa.

Va ulteriormente evidenziato come il primo comma dell’art. 5 della l. n. 131/2003, riprendendo il dettato costituzionale, circoscrive la partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria alle “materie di competenza *legislativa* regionale”. Così facendo, la lettera della legge di attuazione, da un lato, chiarisce e, dall’altro, interpreta restrittivamente il Testo costituzionale che, in argomento, si era limitato a richiamare le “materie di competenza regionale”. Se, infatti, il riferimento alla competenza “legislativa” chiarisce i concreti ambiti di intervento di tali enti di autonomia nei processi di formazione degli atti comunitari, per altro verso, è da rilevare come in questo modo rimangano escluse quelle materie diversamente assegnate alla

⁽⁸⁾ Cfr. S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, in *La cittadinanza europea*, 2/2004, 365, ad avviso del quale «appare chiara la volontà del legislatore ordinario di porre il governo centrale per il tramite del Capo delegazione, in una posizione di indirizzo e coordinamento rispetto alle potestà partecipative regionali al *policy-making* comunitario. La *ratio* della norma va ricercata, senza dubbio, nella necessità di creare un sistema-Paese a livello europeo onde scongiurare il pericolo di un’avanzata in ordine sparso dei governi regionali e di quello nazionale che vanificherebbe alcuni degli effetti positivi della mobilitazione delle Regioni a Bruxelles».

⁽⁹⁾ Cfr. L. S. ROSSI, *op. loc. ult. cit.*

competenza regolamentare delegata ed amministrativa esclusiva delle Regioni ⁽¹⁰⁾.

Volendo ulteriormente prestare attenzione al primo comma dell’art. 5, va evidenziato come sia in esso prevista l’obbligatoria presenza di almeno un rappresentante regionale nelle delegazioni del Governo. Anzi, ad una più attenta lettura, sembrerebbe che la rappresentanza regionale per così dire “minima” debba andare oltre il singolo componente. Infatti, specificando la presenza obbligatoria di almeno un rappresentante delle Regioni a Statuto speciale, la disposizione sembrerebbe dare per scontata l’implicita ed ulteriore presenza, nell’ambito di tali delegazioni, di almeno una rappresentanza anche delle Regioni a Statuto ordinario. La formulazione della norma, però, come è evidente, non risulta molto chiara, tanto che in dottrina si è rilevato come alla vacuità delle disposizioni relative alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente rischia di corrispondere una scarsa incisività di tali enti nei processi decisionali in questione ⁽¹¹⁾.

Nell’ipotesi in cui, invece, il processo di formazione della normativa comunitaria interessi materie assegnate, sul piano nazionale, alla competenza esclusiva delle Regioni, la norma prevede che il Capo delegazione possa essere anche un Presidente di Giunta regionale. In questo caso, la designazione avverrà da parte del Governo, sulla base di un “accordo generale di cooperazione” ⁽¹²⁾ stipulato in sede di Conferenza

⁽¹⁰⁾ Cfr. a riguardo L. CIAURRO, *Commento all’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, cit., 103-104. In particolare, l’Autore ricorda come durante l’iter di approvazione della legge venne respinto in Senato un emendamento finalizzato a sopprimere il riferimento restrittivo alla “competenza legislativa” come pure, però, venne respinto un ulteriore emendamento tendente a circoscrivere ulteriormente la competenza legislativa unicamente a quella esclusiva.

⁽¹¹⁾ In questo senso si veda L. CIAURRO, *op. ult. cit.*, 102.

⁽¹²⁾ Pur nell’indeterminatezza di tale forma di accordo, pare significativo ed apprezzabile l’aver scelto lo strumento dell’accordo piuttosto che quello dell’intesa. Il primo, infatti, a differenza della seconda, non prevede la possibilità per il Governo, trascorso un determinato lasso di tempo, di fare a meno dell’assenso regionale. In argomento, si veda C. SANNA, *Il ruolo delle Conferenze permanenti (Conferenza dei Presidenti delle Regioni – Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata) nel*

Stato-Regioni ⁽¹³⁾.

Circa l’effettiva incisività delle istanze regionali, ai fini della definizione della posizione italiana da rappresentare nelle sedi comunitarie, è stata sostenuta in dottrina l’inadeguatezza del rinvio operato in favore della legislazione ordinaria dal V comma dell’art. 117 Cost.; ciò perché, in assenza di una nitida disciplina costituzionale circa il ruolo comunitario degli enti regionali, la legge di attuazione non potrebbe introdurre «procedure di consultazione tendenzialmente vincolante degli enti sub-statali ai fini della definizione della posizione che il governo dello Stato-membro dovrà assumere in sede comunitaria» ⁽¹⁴⁾. Se così fosse, infatti, l’attribuzione di un potere di intervento regionale capace di vincolare l’operato governativo produrrebbe un’inaccettabile alterazione della nostra forma di governo ad opera di un intervento normativo di rango ordinario.

A riguardo, però, parte della dottrina ha sottolineato che «per quanto ampia, la discrezionalità della legge statale non può che incontrare un limite nel rispetto del principio generale di adeguatezza in relazione allo scopo, costituzionalmente fissato» ⁽¹⁵⁾.

Sulla scia di quanto appena detto, comunque, non può mancare di sottolineare come l’art. 5 della c.d. legge La Loggia, nell’intento di dare attuazione al V comma dell’art. 117 Cost., si soffermi più sul metodo che sul merito relativo alla effettiva incidenza regionale nei processi di formazione degli atti comunitari. Il testo normativo, infatti, si preoccupa solo di ribadire

superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi nella “nuova” legge 241/1990, 23.03.2005, in rete su <http://spol.unica.it/teleamm/dottorato>, 7.

⁽¹³⁾ A riguardo va ricordato come, drenate l’iter di approvazione del testo, venne respinto un emendamento finalizzato a far sì che, nelle materie di competenza regionale, il capo delegazione fosse designato, anziché dal Governo, dalle Regioni d’intesa con lo stesso Esecutivo.

⁽¹⁴⁾ Così, testualmente, G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 473.

⁽¹⁵⁾ Così, testualmente, F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2005*, cit., 2522.

la necessaria unitarietà della posizione italiana da rappresentare nei contesti europei. Per il resto, invece, tutto ciò che riguarda la concretizzazione dell’apporto regionale viene rimesso a «modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni».

La scelta operata dal legislatore di attuazione non manca di offrire gravi ed ulteriori elementi di perplessità. Infatti, piuttosto che dare attuazione alla previsione costituzionale, di cui all’art. 117, comma 5, Cost., la legge n. 131/2003 aggiunge un ulteriore anello alla catena dei rinvii inaugurata dal precetto costituzionale ⁽¹⁶⁾. L’aver rimandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di delineare i poteri regionali relativi alla partecipazione alla fase ascendente comunitaria e, quindi, la mancata definizione nel testo normativo delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni ⁽¹⁷⁾, è stata vista in dottrina come una scelta censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale ⁽¹⁸⁾. Infatti, contenendo il V comma dell’art. 117 Cost. una vera e propria riserva di competenza a favore della legge statale ⁽¹⁹⁾, l’aver rinviato alla Conferenza parrebbe essere un sotterfugio, nemmeno tanto velato, per sfuggire al dettato costituzionale.

Il mancato rispetto del precetto costituzionale, a ben vedere, potrebbe produrre un indebolimento delle potenzialità partecipative astrattamente rinvenibili, a favore delle Regioni ⁽²⁰⁾,

⁽¹⁶⁾ In questo senso, si veda L. CIAURRO, *op. ult. cit.*, 102 ss.

⁽¹⁷⁾ A riguardo, si vedano le accuse di labilità e vaghezza mosse al testo legislativo da M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2004, 631.

⁽¹⁸⁾ Cfr. F. GHERA, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹⁹⁾ In questo senso, infatti, si è anche pronunciata la Corte Costituzionale nella recente sent. n. 239/2004.

⁽²⁰⁾ Circa le modalità di coinvolgimento delle Regioni ai processi decisionali comunitari si veda L. CIAURRO, *op. cit.*, 106. L’Autore, in particolare, riportando alcune alternative emerse nel dibattito dottrinario, si sofferma sulla possibilità di introdurre un obbligo di motivazione in capo al Governo nel caso di mancato accoglimento delle istanze regionali. Tale posizione verrebbe giustificata sulla base di una possibile applicazione, ai procedimenti in questione, del principio di leale collaborazione, sebbene – ricorda lo stesso Autore – «nella seduta del Senato del 22 gennaio 2003 non è stato accolto un emendamento, presentato dal senatore Mancino ed altri, recante la necessità per il Governo di motivare adeguatamente “lo scostamento dalla presa di posizione espressa unitariamente dalle Regioni e dalle province autonome». Sulla possibilità di introdurre l’obbligo di motivazione v. A. D’ATENA, *La*

nel rinnovato Testo fondamentale. Infatti, ove l’influenza regionale venisse disciplinata in sede di Conferenza Stato-Regioni, l’atto potenzialmente utilizzabile a tal fine sembrerebbe da doversi individuare nelle intese. In quest’ipotesi, però, gli enti di autonomia regionale perderebbero le garanzie che, diversamente, sarebbero ravvisabili in una legge di rango ordinario, seppure rientrando nella competenza statale esclusiva. La differente forza, attiva e passiva, ravvisabile nei due differenti atti (legge ordinaria e intesa) andrebbe, infatti, a riversarsi anche nelle discipline in essi contenute e, in definitiva, nella giustiziabilità di comportamenti e/o procedimenti difforni dalle stesse. Con la conseguenza che, a meno di voler riconoscere valore normativo alle stesse intese ⁽²¹⁾, il mancato rispetto di quanto in esse concordato, o la presunta illegittimità delle stesse, presenterà non pochi problemi per ciò che riguarda la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato ⁽²²⁾.

L’ultima considerazione che pare desumibile dal testo del I comma dell’art. 5 della legge n. 131/2003 riguarda l’apporto marginale, o per meglio dire inesistente, dei Consigli regionali nelle dinamiche ascendenti del diritto comunitario ⁽²³⁾. Lo stato attuale, a dire il vero, non esclude che alle stesse assemblee regionali possa essere attribuito un qualche ruolo, dato che le modalità della partecipazione regionale dovranno essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. E’ pur vero, però, che essendo tale organismo composto da rappresentanze dei soli esecutivi regionali, pare ragionevole presumere che difficilmente i Consigli potranno assumere una rilevanza in qualche modo significativa nei procedimenti decisionali comunitari.

nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea, cit., 935.

⁽²¹⁾ In questo senso si veda I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 205.

⁽²²⁾ Cfr. F. GHERA, *op. cit.*, 2522.

⁽²³⁾ In argomento, cfr. L. CIAURRO, *op. cit.*, 104.

2. segue. Gli effetti dell’art. 5 della l. 131/2003 sulla previsione dell’art. 203 T.C.E. (ex art. 146), in ordine alla possibilità che ogni Stato membro sia rappresentato nel Consiglio dell’Unione da un “rappresentante di livello ministeriale”.

Per affrontare correttamente l’analisi dell’art. 5 della c.d. legge La Loggia, a nostro avviso, è opportuno estendere il campo di indagine fino a sottolineare i punti di contatto tra tale disposizione e quella contenuta nell’art. 203 T.C.E.

L’originaria formulazione della citata disposizione comunitaria era contenuta nell’art. 146 del Trattato che, occupandosi della composizione dell’istituzione comunitaria titolare del potere decisionale, prevedeva che il Consiglio «è formato dai rappresentanti degli Stati membri. Ogni Governo vi delega uno dei suoi membri». Come è palese, dunque, la rappresentanza nazionale in seno a tale istituzione era strettamente circoscritta ai soli membri del Governo centrale, vedendo così esclusa la possibilità che in seno al Consiglio fossero rappresentate altre istanze, ivi comprese anche quelle delle autorità regionali ⁽²⁴⁾.

L’impossibilità di garantire un accesso alle istanze degli enti decentrati in seno al Consiglio diede luogo ad una pressione, esercitata principalmente dagli Stati membri maggiormente sensibili alle rivendicazioni regionali, indirizzata nel senso di rivedere la formulazione della norma e, conseguentemente, la composizione del Consiglio ⁽²⁵⁾. In questo senso, quindi, in capo agli enti di autonomia regionale, si voleva ottenere il riconoscimento del diritto a prendere parte alle riunioni del Consiglio aventi ad oggetto temi di loro interesse o che,

⁽²⁴⁾ Cfr. F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 120-121.

⁽²⁵⁾ Cfr. H. DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, cit., 1227

comunque, sul piano nazionale rientrassero nell’ambito delle proprie competenze ⁽²⁶⁾.

Le istanze di cui si è dato conto trovarono poi soddisfazione con la sottoscrizione del Trattato sull’Unione che, riformando il dettato dell’art. 146, prevede che «il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro». Se, dunque, il testo del revisionato art 146 ⁽²⁷⁾ eliminò il requisito dell’appartenenza al Governo quale elemento di legittimazione per partecipare alle sedute del Consiglio, è tuttavia da notare che il problema di garantire una rappresentanza alle entità regionali rimane per tutti quegli Stati nei quali i membri dei governi regionali non sono dotati della qualifica ministeriale ⁽²⁸⁾. Tra questi Stati, tra l’altro, andava a collocarsi anche l’Italia in cui il rango ministeriale è esplicitamente riconosciuto soltanto al Presidente della Regione Sicilia ⁽²⁹⁾. Il problema relativo alla necessità di possedere la qualifica ministeriale rimase invariato anche a

⁽²⁶⁾ Cfr. A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, cit., 610-611.

⁽²⁷⁾ In argomento si veda V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 34-35.

⁽²⁸⁾ Sottolinea la differente legittimazione dei componenti dei governi substatali dei diversi Paesi europei A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell’Unione Europea*, cit., 1410. Nello stesso senso v. J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, cit., 587; H. DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, cit., 1227; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell’Unione: quale equilibrio? I casi Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, cit., 343; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 166 ss.

⁽²⁹⁾ In virtù dell’art. 21 dello Statuto speciale, il Presidente della Regione Sicilia è legittimato a partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, quindi a livello di Governo centrale, con rango di Ministro e con voto deliberativo, allorché l’ordine del giorno presenti materie che interessino la Regione. A tal riguardo, però, v. A. D’ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, cit., 559, il quale sottolinea l’impossibilità anche per il Presidente della Regione Sicilia di prendere parte alle sedute del Consiglio dei Ministri U.E. dato che la norma che gli conferisce la qualifica ministeriale è da considerarsi a “fattispecie esclusiva” e, quindi, limitata a riconoscere la qualifica ministeriale in capo al Presidente siciliano nei casi di partecipazione al Consiglio dei Ministri italiano ove si discutano materie di interesse regionale.

seguito della sottoscrizione del Trattato di Amsterdam che ripropose all’interno dell’art. 203 il testo del vecchio art. 146.

Il quadro così delineato, dunque, portò la dottrina più attenta a sottolineare la “posizione deteriorata” delle Regioni italiane che, diversamente da altre entità regionali di alcuni Stati membri, non potevano usufruire della possibilità di prendere parte alle sedute del Consiglio ⁽³⁰⁾. A ciò si aggiunga che né la revisione costituzionale introdotta nel 1999, né i progetti di revisione precedentemente presentati e discussi, si erano posti il problema relativo al rango dei membri degli esecutivi regionali e, quindi, delle modalità della loro partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri dell’U.E. ⁽³¹⁾.

Rispetto a quanto fin qui considerato, però, la situazione parve cambiare con la revisione costituzionale del 2001. Attenta dottrina, infatti, non ha mancato di rilevare come le modifiche apportate ai commi 2 e 3 dell’art. 117 adesso legittimano, non solo lo Stato, ma anche le Regioni ad intrattenere rapporti con l’Unione europea ⁽³²⁾. A ciò si aggiunga che il quinto comma del medesimo art. 117 prevede espressamente, in capo alle Regioni, un diritto ad una partecipazione attiva alla formazione delle decisioni comunitarie ⁽³³⁾. In questo senso, quindi, gli elementi appena evidenziati del rinnovato dettato costituzionale sembrano voler dar seguito alla previsione dell’art. 203 del Trattato U.E. che, in seno al Consiglio, non esige più una esclusiva rappresentanza del Governo centrale, potendosi a questa sostituire un rappresentante di livello ministeriale dello Stato membro abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato ⁽³⁴⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. A. D’ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, cit., 559.

⁽³¹⁾ Cfr. A. D’ATENA, *op. loc. ult. cit.*

⁽³²⁾ In questo senso si veda B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 121.

⁽³³⁾ Cfr. V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 35.

⁽³⁴⁾ Cfr. A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, cit., 938-939; B. CARAVITA, *op. loc. ult. cit.*

Sulla scia di quanto considerato pare di poter collocare anche la previsione contenuta nell’art. 5 della legge n. 131/2003 ⁽³⁵⁾. In particolare, la possibilità adesso attribuita ai Presidenti di Regione di guidare la delegazione nazionale, ove letta in combinato disposto con l’art. 203 T.C.E., secondo il quale il Consiglio deve essere formato “da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro”, sembra offrire importanti spunti di riflessione. In questo senso, infatti, la circostanza che la delegazione possa essere guidata da un Presidente di Regione parrebbe elemento idoneo a ritenere implicitamente esteso a tutti i Presidenti degli enti regionali la qualifica ministeriale; ciò perché, solo in possesso di tale qualifica, il citato art. 203 T.C.E. autorizza a partecipare ai lavori del Consiglio ⁽³⁶⁾. La considerazione appena esposta, invero, sembra trovare fondamento non solo sul fatto che il Presidente regionale, a capo della delegazione, riceverebbe implicitamente la qualifica ministeriale a causa della possibilità riconosciutagli di partecipare ai lavori del Consiglio. A quanto detto, infatti, va ulteriormente aggiunto che, in quest’ipotesi, il Presidente-capo delegazione sarebbe anche legittimato a rappresentare ed impegnare il proprio Paese ⁽³⁷⁾, così rivestendo appieno tutti i requisiti richiesti dall’art. 203 T.C.E. ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ In questo senso v. P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 571.

⁽³⁶⁾ In senso contrario rispetto all’ipotesi delineata si veda L. CIAURRO, *op. cit.*, 100 ss.

⁽³⁷⁾ A riguardo osserva G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 474, come la prassi applicativa, più che alla qualifica ministeriale, abbia attribuito rilevanza preponderante al requisito legato alla capacità di impegnare il Governo dello Stato membro. Si veda, in argomento, anche E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, cit., 5, secondo il quale, nel sistema comunitario «appare difficilmente concepibile che gli enti decentrati di uno Stato possano assumere autonomamente un proprio indirizzo, magari divergente da quello del proprio Stato. Gli enti decentrati possono allora bensì assumere rilievo nelle dinamiche istituzionali dell’Unione, ma solo sostituendosi al proprio Stato nel manifestare una volontà comunque imputabile ad esso».

⁽³⁸⁾ In senso concorde si veda P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 571.

Sul versante critico, però, è stato rilevato che sarebbe impossibile attribuire il livello ministeriale per il tramite di una fonte di rango ordinario, senza che tra l’altro la stessa normativa trovi una specifica copertura in disposizioni di rango costituzionale o, comunque, in fonti sovraordinate alla legge ordinaria ⁽³⁹⁾. In questo senso, inoltre, a rafforzare tale appunto critico potrebbe considerarsi che, in questo caso, la tesi del riconoscimento del livello ministeriale dovrebbe trovare le sue fondamenta non solo in una fonte di rango primario ma, per di più, tra le righe della stessa normativa, dato che in definitiva nulla di esplicito è previsto a riguardo dall’art. 5 della l. 131/2003 ⁽⁴⁰⁾.

E’ però da dire che, anche a voler considerare non bastevoli le previsioni dei commi 2, 3 e 5 dell’art. 117 Cost., in quanto eccessivamente generiche, nell’ipotesi in esame, l’art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003, trova la sua premessa e la sua legittimazione nel richiamato art. 203 T.C.E. Cosicché, non potendo sfuggire al parametro del I comma dell’art. 117 Cost. ⁽⁴¹⁾, dalla possibilità che un Presidente regionale guidi la delegazione nazionale impegnando lo Stato, non può che derivare l’attribuzione in capo allo stesso Presidente del livello ministeriale ⁽⁴²⁾, così come previsto e richiesto dalla normativa comunitaria.

⁽³⁹⁾ Cfr. G. F. FERRARI – G. PARODI, *Stato e regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G. F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 449-450.

⁽⁴⁰⁾ Sul versante critico va registrata la posizione di M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1407, ad avviso del quale «neanche le pur importanti innovazioni del 2001 [...] sembrano abilitare i rappresentanti regionali a prendere parte a pieno titolo al Consiglio».

⁽⁴¹⁾ Sia consentito, a riguardo, un rinvio a F. PATERNITI, *La riforma dell’art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 3/2004, 2101 ss.

⁽⁴²⁾ Nel senso di ritenere ammissibile l’attribuzione dal rango ministeriale per il tramite di una legge ordinaria, si vedano S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 224; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2/2004, 103.

3. L’attribuzione dimezzata del “ricorso regionale” alla Corte di Giustizia.

La disciplina introdotta dall’art. 5 della legge n. 131/2003, ulteriormente, continua con la previsione del II comma, ove si dispone che: «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome».

La previsione appena riportata, sostanzialmente, pare riprendere la previsione contenuta nell’art. 118 elaborato dalla Commissione Bicamerale per le riforma istituzionali, nel testo del giugno 1997, secondo il quale le Regioni avrebbero potuto sollecitare il Governo nazionale a ricorrere alla giurisdizione europea, nel caso in cui atti comunitari avessero violato le competenze loro costituzionalmente garantite.

Se, quindi, viene ripresa un’idea già oggetto di attenzione nei precedenti tentativi di revisione costituzionale è, però, da notare che la sua positivizzazione in un testo legislativo di rango ordinario comporta una netto depotenziamento di tale garanzia. Infatti, la possibilità adesso riconosciuta alle Regioni di sollecitare o, addirittura, causare un ricorso alla Corte di Giustizia, va letta come una previsione indebolita dalla mancanza di una specifica copertura costituzionale. Il non avere inserito nel Testo costituzionale revisionato nel 2001 la disposizione proposta nel progetto di riforma del 1997, infatti, fa sì che la previsione del II comma dell’art. 5, della legge La Loggia, risulti unicamente come «una scelta del tutto discrezionale del “legislatore statale”, non

riferibile cioè ad alcun principio di ordine costituzionale come suo “prolungamento” legislativo-attuativo» ⁽⁴³⁾.

La prescrizione in questione, inoltre, risulta meno chiara circa le garanzie offerte alle autonomie regionali. La lettera della norma, infatti, giustifica il ricorso alla Corte di Giustizia, su richiesta o impulso delle Regioni, «avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi», senza però ricondurre specificamente a tale illegittimità la violazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni. Se, quindi, nella formulazione ampia della norma potrebbe includersi anche la citata ipotesi di violazione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali, è però da dire che una previsione maggiormente nitida avrebbe meglio garantito l’allocazione delle competenze costituzionalmente prevista, dato che oramai da tempo si ritiene che proprio la normativa comunitaria possa intervenire, modificandola, nella ripartizione interna delle competenze.

Il ricorso alla Corte di Giustizia, come abbiamo visto, riceve dalla norma in questione una duplice disciplina. In una prima ipotesi, infatti, può essere sollecitato da una richiesta, a quanto pare non vincolante, avanzata anche da una singola Regione ⁽⁴⁴⁾. Nel secondo caso, invece, il Governo sarà tenuto a proporre tale ricorso «qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome».

⁽⁴³⁾ Così, testualmente, Cfr. F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2005, cit.*, 2521.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. a riguardo L. CIAURRO, *op. cit.*, 113, il quale, sulla base di una “interpretazione elastica” del principio di leale collaborazione, ritiene ipotizzabile la necessità di un’adeguata motivazione nel caso in cui il Governo intenda discostarsi dalla richiesta regionale. Ad avviso di L. S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del ddl La Loggia, cit.*, 7, «la discrezionalità del Governo sul punto sembra troppo ampia». Ad avviso di F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea, cit.*, 167, se, da un lato, tale previsione pare pregevolmente rispettosa del principio pluralistico e garantistico, consentendo alla singola Regione di sollecitare l’impugnazione, dall’altro, riserva alla Regione soltanto la possibilità di attivare un procedimento il cui esito rimane nella piena disponibilità del Governo.

Quest’ultima previsione che, come è ovvio, suscita nell’interprete i maggiori spunti di interesse, a ben vedere attribuisce alle Regioni una attribuzione fittizia. La disposizione, infatti, non obbliga il Governo a proporre ricorso allorché lo stesso sia richiesto “dalla maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome presenti nella Conferenza Stato-Regioni” ma, diversamente, disciplina il possibile obbligo a ricorrere nel caso in cui l’impulso provenga dalla Conferenza Stato-Regioni. Quindi, tale ipotesi, così come disciplinata dalla norma, prevede in definitiva che a coartare il ricorso governativo sia un organismo per l’espressione del quale è, pur sempre, richiesto l’assenso dello stesso Governo.

L’effettiva rilevanza regionale in ordine alla possibilità di ricorrere alla giurisdizione comunitaria va, ulteriormente, valutata alla luce del fatto che, in ogni caso, la normativa richiede l’intervento del Governo. Alla luce di ciò, non è mancato in dottrina, chi ha sottolineato come «in considerazione dei non esaltanti spazi riservati dal nuovo titolo V alle regioni, per entrare in diretto contatto con gli organi comunitari, è apparsa inevitabile la previsione di una mediazione dell’organo statale» ⁽⁴⁵⁾.

Ecco, dunque, che il reale percorso previsto dalla disposizione in commento, in concreto, smentisce ciò che a prima vista sarebbe potuto apparire un innovativo rilievo riconosciuto alle Regioni.

⁽⁴⁵⁾ Così, testualmente, L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 93.

CAPITOLO IV

NUOVE PROSPETTIVE NELLA PARTECIPAZIONE “INTERNA” DELLE REGIONI ALLA FASE ASCENDENTE DEI PROCESSI DECISIONALI COMUNITARI ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 11/2005

Sommario: 1. Premessa. – *Sezione I:* 1. La rinnovata attenzione alla fase ascendente presente nella legge n. 11/2005. – 2. L’istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei ed il suo ruolo nei processi di partecipazione regionale alla fase ascendente. – 3. Gli obblighi governativi di informazione – 4. Strumenti e procedure concretamente assegnate alle Regioni ai fini della loro partecipazione alla fase ascendente. – *Sezione II:* I coni d’ombra della disciplina: 1. I “tavoli di coordinamento nazionali” – 2. Le “ulteriori” modalità di coinvolgimento delle Regioni alle scelte comunitarie. – *Sezione III:* 1. La partecipazione “organica” delle Regioni alla fase ascendente alla luce della rilevanza attribuita alla Conferenza Stato-Regioni.

1. Premessa.

L’intervento legislativo sul quale si intendono svolgere le riflessioni che seguono può essere considerato come l’ultimo tassello del “mosaico” normativo relativo alla rilevanza comunitaria delle Regioni italiane. In particolare, tra le altre previsioni, esso intende completare il quadro degli strumenti offerti dal nostro ordinamento alle stesse autonomie regionali al fine di partecipare ai processi di formazione della normativa comunitaria: la c.d. “fase ascendente”.

Con le disposizioni in questione pare, quindi, di potere scorgere un significativo passo in avanti nel lungo cammino comunitario delle Regioni italiane. Nulla rimane, infatti, dell’originaria impostazione che, con il D.P.R. n. 616/77, associava ed annetteva le tematiche relative ai rapporti tra Regioni e Comunità europee a quelle delle relazioni internazionali dello Stato, senza operare alcuna differenziazione tra le stesse e, quindi, non cogliendo le differenze tra lo scenario internazionale e quello, diverso, europeo ⁽¹⁾.

Da tempo, d'altronde, anche la Corte Costituzionale (sent. n. 126/1996) si era soffermata sulla necessità di coordinare la partecipazione italiana al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano con l’assetto costituzionale italiano del quale fa parte integrante la struttura regionale ⁽²⁾. Le radicali innovazioni immesse nel Testo fondamentale, quindi, non potevano più negare rilevanza costituzionale alle tematiche comunitarie né, tanto meno, escludere da tali prospettive un ruolo significativo anche per le realtà regionali, alla cui crescente considerazione pare, complessivamente, orientato l’intento riformatore della Legge cost. n. 3/2001.

Si consideri, inoltre, che la necessità di una partecipazione attiva delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari, come visto in precedenza, si era resa ancor di più inevitabile in seguito alla nuova previsione dell’art. 117 comma 1 Cost. che, quale limite all’esercizio delle potestà legislative nazionali e, tra queste, anche di quelle assegnate alle Regioni, ha introdotto ed esplicitato il rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” ⁽³⁾. Il Legislatore di revisione

⁽¹⁾ Relativamente all’impostazione di cui si da conto si vedano le riflessioni critiche di M. P. CHITI, *Regioni ed integrazione europea*, in *Reg. gov. Loc.*, 1994, 559.

⁽²⁾ Cfr. A. SCINO, *Giunte e consigli regionali in prima linea*, in *Guida al diritto*, n. 9, 2005, 52; S. FARO, *Recenti iniziative legislative in materia di rapporti con L’Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 772.

⁽³⁾ In argomento sia consentito un rinvio a F. PATERNITI, *La riforma dell’art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 3/2004, 2101 ss.

costituzionale non poteva, quindi, non tenere nella dovuta considerazione il fatto che il coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione delle norme comunitarie sia, comunque, una condizione di garanzia in ordine al fedele adempimento degli obblighi posti dalle stesse fonti ⁽⁴⁾.

SEZIONE I

1. La rinnovata attenzione alla fase ascendente presente nella legge n. 11/2005.

Venendosi a sostituire alla precedente legge “La Pergola” ⁽⁵⁾, la legge n. 11/2005 propone, sin dal primo articolo, una particolare attenzione alla fase ascendente comunitaria ⁽⁶⁾. Infatti, nel disporre che «la presente legge disciplina il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea [...]», il legislatore, conscio del rilievo costituzionale della problematica in questione, esplicita l’attenzione dovuta a tale tematica, sopperendo al silenzio che a riguardo serbava la precedente normativa ⁽⁷⁾ e, cosa non indifferente, la antepone nel costrutto lessicale a quella relativa alle garanzie di adempimento degli obblighi comunitari ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ In questo senso, si veda, U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l’Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2003, 233.

⁽⁵⁾ Sul rapporto tra la legge in commento e le precedenti (L. n. 183/87, c.d. legge “Fabbri”, e L. n. 86/89, c.d. legge “La Pergola”) si veda C. DE ROSE, *Italia: come stare in Europa (legge 4 febbraio 2005 n. 11)*, in rete su www.foro.europa.it.

⁽⁶⁾ Cfr. M. GENTILE, *Nasce il Ciace per concordare le strategie di Governo*, in *Guida al diritto*, n. 9, 2005, 39.

⁽⁷⁾ A riguardo, si veda G. MARCHETTI, *Le regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, cit., 95.

⁽⁸⁾ Cfr. F. POCAR, *Con l’abrogazione della legge La Pergola maggior peso alla fase ascendente*, in *Guida al diritto*, n. 9, 2005, 33; G. IOVINELLA, *Le disposizioni della legge 11/2005 riguardanti gli enti locali e le loro associazioni rappresentative con riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario*, in rete su www.federalismi.it.

La costruzione della proposizione, a ben vedere, non pare casuale. L’aver preposto la menzione della c.d. fase ascendente rispetto a quella discendente, infatti, chiarisce inequivocabilmente la consapevolezza che un puntuale e fedele adempimento della normativa comunitaria presuppone una previa e piena condivisione della stessa; risultato raggiungibile solo attraverso un reale e fattivo coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali italiani ai processi di formazione delle scelte comunitarie ⁽⁹⁾.

Va inoltre osservato come, già dallo stesso art. 1, la normativa in questione, nel cogliere la fondamentale rilevanza della fase ascendente, di cui si è detto, intende, neanche troppo implicitamente, coinvolgere in tali processi tutti gli enti facenti parte della Repubblica. Sulla scia del rinnovato art. 114 Cost., infatti, la legge n. 11/2005 parla nell’art. 1, comma 1, del processo di formazione della «posizione italiana» e, nel successivo comma 2, degli obblighi derivanti dagli atti che vincolano la «Repubblica italiana» ⁽¹⁰⁾.

L’impostazione che si ricava già dalla disposizione di apertura della legge in questione è, dunque, quella di un impianto normativo tutt’altro che “statocentrico”. Infatti, l’aver prestato attenzione a tutti i soggetti costituenti la Repubblica italiana, così come individuati dall’art. 114 Cost., si pone quale presupposto logico affinché ai processi decisionali comunitari sia garantita una “partecipazione” regionale così come previsto dal V comma dell’art. 117 della Costituzione ⁽¹¹⁾.

In linea con le considerazioni appena svolte va collocato anche il proseguo dell’art. 1, comma 1, che individua come basi

⁽⁹⁾ Si veda concordemente P. GAMBALE, “Prima lettura” del Parlamento per le modifiche alla legge “La Pergola”: una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del “sistema Italia” nelle politiche UE?, in rete su www.filodiritto.com, il quale afferma che «sotto il profilo funzionale l’insieme di tali istituti dovrebbe contribuire a “rinforzare” la partecipazione del “sistema Italia” nella fase di decisione delle politiche comunitarie, procurando benefici effetti anche sulla fase “discendente”, nella quale si cerca spesso di rimediare a quelle lacune che una compartecipazione attiva “a monte” consentirebbe di ridurre drasticamente».

⁽¹⁰⁾ In argomento si veda M. GENTILE, *op. cit.*, 40.

⁽¹¹⁾ Cfr. P. GAMBALE, *op. cit.*

della disciplina complessivamente contenuta nella legge n. 11/2005 i «principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica». Senza avere la pretesa di soffermarci su ognuno di tali principi ⁽¹²⁾, peraltro ampiamente noti agli studiosi del settore, pare comunque necessario evidenziare qualche dato. In primo luogo, è da dire che i principi in questione non possono essere circoscritti alle sole problematiche relative alla fase ascendente regionale. Infatti, dalle variabili declinazioni degli stessi dovranno ricavarsi le linee guida anche della partecipazione ai processi decisionali comunitari del Parlamento, degli enti locali, delle parti sociali e delle categorie produttive, come pure dei processi discendenti di attuazione delle normative dell’Unione.

Per ciò che riguarda la fase ascendente regionale, oggetto del nostro interesse, vi è però da notare che gli stessi principi necessitano di una lettura capace di combinarne le rispettive essenze. In questo senso, quindi, non pare di poter cogliere appieno le istanze della sussidiarietà se non coniugando la stessa con i principi di efficienza e di partecipazione democratica. Infatti, se è vero che «la sussidiarietà si pone quale primo criterio che fa vivere il principio democratico-rappresentativo in seno all’Unione» sembra logica conseguenza di ciò la considerazione

⁽¹²⁾ Relativamente al “principio di sussidiarietà” si rinvia, tra gli altri, a M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del “nuovo regionalismo”*, in Reg. gov. Loc., 1993, 636 ss.; R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1997, 101 ss.; A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. P. PANUNZIO-E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell’Italia all’Unione Europea*, Milano, 2002, 194 ss. Relativamente al “principio di proporzionalità”, per tutti, S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 259 ss. In riferimento ai principi di “partecipazione democratica” e di “efficienza” si rinvia alle note n. 12 e n. 13. Per una lettura “comunitaria” di tutti i principi prima menzionati si rinvia a C. DE ROSE, *Italia: come stare in Europa (legge 4 febbraio 2005 n. 11)*, cit., ad avviso del quale i principi contenuti nella legge in esame devono essere interpretati alla luce del diritto comunitario, cogliendone cioè l’essenza così come percepita in ambito europeo anche nell’ipotesi in cui la declinazione comunitaria di tali principi contrasti con il significato ad essi attribuito nel diritto interno, anche a livello costituzionale.

che «l’individuazione di forme adeguate di coinvolgimento degli enti territoriali – soprattutto laddove dotati di organismi rappresentativi e competenze legislative – nel processo decisionale comunitario realizza un maggiore ampliamento del momento partecipativo dei cittadini dell’Unione» ⁽¹³⁾. Con la conseguenza che «l’efficienza e l’efficacia di *tutte le politiche pubbliche*, il loro successo – e la loro condivisione “dal basso” – dipendono, per molti settori, assai spesso, dall’azione dei livelli di governo substatali» ⁽¹⁴⁾.

2. L’istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei ed il suo ruolo nei processi di partecipazione regionale alla fase ascendente.

Una rilevante innovazione prevista dalla legge n. 11/2005 è costituita dall’istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei (CIACE). L’art. 2, comma 1, della legge citata, tuttavia, nell’attribuire a tale organo il «fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea [...]» non pare del tutto chiaro, prestandosi quanto meno a due letture. In primo luogo, infatti, potrebbe ritenersi che il “fine di concordare le linee politiche del Governo” si riferisca alla necessità di formulare e concordare, appunto, una linea politica, relativa alle varie tematiche comunitarie, condivisa all’interno del Governo. Secondo questa chiave di lettura, dunque, il CIACE dovrebbe intendersi come un organo spiccatamente politico, finalizzato a portare ad unità le diverse posizioni che potrebbero sorgere all’interno del Governo.

⁽¹³⁾ Così, testualmente, A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell’Unione*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2004, 948.

⁽¹⁴⁾ *Op. ult. cit.*, 949.

Una seconda lettura, diversamente, permetterebbe di individuare nel CIACE il luogo di incontro e di confronto tra le posizioni governative e quelle degli altri soggetti istituzionali coinvolti nei procedimenti interni relativi alla fase ascendente comunitaria. Ciò al fine di permettere che il Governo, organo capace di impegnare sul piano comunitario il nostro Paese, possa usufruire degli strumenti idonei a fargli assumere una posizione il più possibile condivisa sul piano interno ⁽¹⁵⁾.

Quest’ultima lettura, a ben vedere, pare quella corretta. Infatti, ove si intendesse il Comitato in questione come un luogo di incontro politico in cui smussare le differenti posizioni presenti all’interno del Governo, non si capirebbe come mai alle riunioni dello stesso CIACE possa partecipare anche un rappresentante delle autonomie regionali. In questo senso si pronuncia l’art. 2, comma 2, prevedendo che «alle riunioni del CIACE, quando si trattano questioni che interessano le regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato [...]».

Se dunque il CIACE è da intendersi come la sede in cui le posizioni di vari soggetti istituzionali si coordinano con quella governativa, al fine di delineare la unitaria “posizione italiana” ⁽¹⁶⁾, bisogna però capire quali prospettive siano garantite alle Regioni in tale contesto. A riguardo, la previsione contenuta nel secondo comma, prima citato, non pare estremamente

⁽¹⁵⁾ Concordemente si veda P. GAMBALE, *op. cit.*, secondo il quale «l’istituzione del CIACE [...] si mostra funzionale ad un sistema definibile come “polcentrico” delle autonomie il quale, mentre richiede un necessario rafforzamento delle modalità di partecipazione delle articolazioni territoriali dello Stato alle decisioni di formazione degli atti comunitari, deve altresì mantenere una “regia centrale” di tale processo, sia pure al solo fine di coordinamento, come prevede la legge in esame, delle diverse posizioni in gioco».

⁽¹⁶⁾ Relativamente all’utilizzo di tale formulazione si rinvia a quanto chiarito in precedenza.

soddisfacente ⁽¹⁷⁾. Ciò per più ordini di ragioni. In primo luogo, perché l'intervento regionale previsto è estremamente limitato. La presenza del solo Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, o di un Presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato, costituisce, infatti, un elemento meramente rappresentativo all'interno di un collegio formato da più ministri. In secondo luogo, il comma in questione, nel disporre che i soggetti prima menzionati «possono chiedere di partecipare», non chiarisce se tale partecipazione sia una mera facoltà, subordinata all'accoglimento della petizione, o diversamente un diritto esercitabile una volta soddisfatto il passaggio, meramente formale, della previa richiesta ⁽¹⁸⁾. Nell'infelice formulazione della disposizione preferiamo propendere per la seconda soluzione, anche perché le ipotesi legittimanti la “partecipazione regionale” ⁽¹⁹⁾ si hanno allorché oggetto delle riunioni del CIACE siano «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome». Ove si ritenesse diversamente, infatti, il rigetto della richiesta di partecipazione si porrebbe in contrasto con il quadro costituzionale prima delineato, frustrandone gli intenti ispiratori.

Un'ulteriore riflessione sulla disposizione in oggetto si rende necessaria al fine di chiarire a cosa si faccia riferimento parlando di «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome» quali casi in cui è permesso l'intervento regionale di cui sopra. La formulazione in questione, infatti, appare quanto mai ambigua, anche alla luce del fatto che la stessa disposizione, nel suo proseguo, ipotizza l'intervento dei presidenti

⁽¹⁷⁾ Cfr. E. CANNIZZARO, *Nel recepimento delle norme dell'Unione i condizionamenti del modello federale*, in *Diritto Comunitario e Internazionale*, 2/2005, 8, il quale avanza delle critiche all'impianto della legge n. 11/2005 viziato dall'essere troppo sbilanciato in favore dell'Esecutivo. In particolare, per ciò che riguarda il CIACE, l'Autore sottolinea come la composizione interministeriale dell'organo sia bilanciata dalla partecipazione di un solo rappresentante delle Regioni, peraltro, previa sua richiesta.

⁽¹⁸⁾ Cfr. M. GENTILE, *op. cit.*, 42.

⁽¹⁹⁾ Le virgolette sono d'obbligo dato che, in definitiva, può partecipare un solo rappresentante per tutte le Regioni italiane.

delle associazioni rappresentative degli altri enti locali nella diversa ipotesi in cui l’oggetto della trattazione rientri negli «ambiti di competenza» degli stessi enti. Dunque, sebbene dalla lettura in combinato disposto delle due ipotesi citate risulti intuitivamente chiaro che differenti sono le soluzioni adottate, a seconda dei soggetti, meno chiaro, invece, appare l’effettivo significato da attribuire al concetto di «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome». A tale riguardo, sembrerebbe da scartare un’interpretazione eccessivamente restrittiva, volta a limitare tali “questioni” alle sole materie oggetto di potestà legislativa regionale. Se così fosse stato, infatti, il legislatore si sarebbe pronunciato con una differente formulazione, così come d'altronde ha fatto per ciò che riguarda gli “ambiti di competenza” degli altri enti locali. E’ infatti evidente la maggiore ampiezza della terminologia adoperata: le “questioni” sottendono qualcosa in più delle “materie”, così come “l’interesse” va ben oltre la “competenza”. Presumibilmente, dunque, non si è fuori strada nel ritenere che l’interesse regionale potrebbe ricadere anche su quelle materie che, sebbene astrattamente rientranti nella potestà legislativa statale, coinvolgano per la loro trasversalità anche le attenzioni regionali. Se dunque è palese la «più ampia legittimazione» ⁽²⁰⁾ delle Regioni, rispetto agli altri enti, nel prendere parte alle riunioni del CIACE, solo con l’inizio del funzionamento di tale Comitato si potrà meglio chiarire la questione ⁽²¹⁾.

Nel senso di voler garantire particolare rilevanza alle istanze regionali in seno al CIACE sembra ancora di poter leggere anche il proseguo dell’art. 2 ove, al IV comma, si prevede, con

⁽²⁰⁾ M. GENTILE, *op. loc. ult. cit.*

⁽²¹⁾ E’ comunque da registrare che in dottrina non sono mancate voci critiche in ordine all’istituzione del CIACE ed alle possibilità rappresentative che, all’interno dello stesso, possano trovare le Regioni. In questo senso si vedano S. TRIPODI, *op. cit.*, 3-4; R. CAFARI PANICO, *op. cit.* In particolare viene avanzato il dubbio che un organo interministeriale possa garantire al suo interno un’autonoma e rilevante posizione alle Regioni, ponendo quindi problemi di compatibilità con il dettato costituzionale ove si riconoscono ambiti di competenza legislativa esclusiva alle stesse autonomie regionali.

funzioni preparatorie rispetto alle riunioni del Comitato, l'istituzione di un comitato tecnico permanente. A tale riguardo va evidenziato che, sebbene detto comitato tecnico è coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie, o da un suo delegato, e composto da direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ognuna delle amministrazioni del governo, viene prevista una particolare integrazione nella sua composizione allorché siano oggetto di trattazione le «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome», di cui prima si è detto. In quest'ipotesi, infatti, «il comitato tecnico, integrato dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, è convocato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie, in accordo con il Ministro per gli affari regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

La struttura governativa di tale comitato, nei casi prima prospettati, subisce un'immissione regionale ben più incisiva di quanto non accada all'interno del CIACE. La legge, infatti, prevedendo l'intervento degli «assessori regionali competenti» utilizza una formulazione quanto mai ampia, nella quale l'impiego del termine al plurale permette, non solo, l'accesso degli assessori di ogni regione, ma per di più, a seconda degli argomenti oggetto di trattazione, potrebbe addirittura comportare la presenza di più di un assessore per ciascuna Regione.

L'inserimento all'ordine del giorno di più questioni o, comunque, di problematiche trasversali permetterebbe, dunque, una rilevante presenza regionale in seno al comitato. In ragione di tale previsione normativa, a dire il vero, non parrebbe assurdo ipotizzare, in determinate contingenze, una maggioranza regionale rispetto ai “normali” componenti del comitato. E' tuttavia da dire che, anche in relazione ai membri titolari, la disposizione è quanto mai generica. Infatti, non specificandosi il

loro numero né, tanto meno, l’esatta qualifica richiestagli ⁽²²⁾ potrebbe, comunque, predisporre una strutturazione dello stesso comitato a maggioranza governativa.

La particolare rilevanza riconosciuta alla “partecipazione” regionale è, infine, valutabile alla luce del fatto che, ove le riunioni del CIACE avranno ad oggetto gli «ambiti di competenza» degli altri enti locali, non è prevista una partecipazione dei rappresentanti di tali enti alle riunioni preparatorie del comitato tecnico.

Si consideri, infine, che le riunioni del suddetto comitato tecnico, integrato perché avente ad oggetto «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome», dovranno svolgersi presso la Conferenza Stato-Regioni. La previsione in questione, in attesa dei chiarimenti desumibili unicamente dall’avvio dell’operatività di tale struttura, si pone comunque come un dato di incontestabile interesse per le istanze regionali e, conseguentemente, per le sedi istituzionali ove le stesse trovano rappresentazione. Spetterà poi allo stesso CIACE trasporre in atto tali attenzioni, fugando i dubbi avanzati in dottrina circa la possibilità che lo stesso Comitato, sovrapponendosi alle funzioni della Conferenza Stato-Regioni, ne spogli il ruolo e le competenze ⁽²³⁾, così depotenziando le sedi decentrate di raccordo paritario tra Stato e autonomie regionali e spostando l’ago della bilancia in favore di una struttura nettamente governativa ⁽²⁴⁾. In questo senso, sebbene il III comma dell’art. 2 predisponga una clausola di salvaguardia in favore delle competenze assegnate dalla legge alla Conferenza Stato-Regioni, spetterà al futuro D.P.C.M., previsto dal IV comma, stabilire regole di funzionamento orientate in tale direzione.

⁽²²⁾ Cfr. M. GENTILE, *op. loc. ult. cit.*, secondo la quale «anche in questo caso si deve rilevare una formulazione delle norma ambigua sia riguardo alla materia nella quale è richiesta la “qualificata specializzazione”, sia con riferimento all’effettiva portata dell’espressione “ognuna delle amministrazioni del Governo”».

⁽²³⁾ Cfr. S. TRIPODI, *op. cit.*, 4; R. CAFARI PANICO, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ In questo senso, si veda L. CIAURRO, *op. cit.*, 116.

3. Gli obblighi governativi di informazione.

Volendo proseguire la nostra analisi in ordine alle procedure di partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, riconosciute dalla L. n. 11/2005, va ulteriormente notata l’espansione degli obblighi di informazione gravanti sul Governo. Ciò non solo sotto il profilo soggettivo ⁽²⁵⁾ ma, ulteriormente, anche in ordine ai documenti che lo stesso organo deve trasmettere alle Regioni ⁽²⁶⁾. La previsione contenuta nel I comma dell’art. 5, infatti, prevede una trasmissione “immediata” dei progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e delle loro modificazioni, ivi compresi anche i documenti di consultazione (quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) predisposti dalla Commissione delle Comunità europee.

L’obbligo di trasmissione di tali atti presenta incontestabili elementi di pregio sotto il profilo della tempestività. E’ infatti previsto il loro inoltro da parte del Governo «contestualmente alla loro ricezione», con l’ulteriore precisazione che dovrà essere indicata la data in cui, presumibilmente, saranno discussi o adottati ⁽²⁷⁾. Ulteriormente apprezzabile è la previsione del I comma, dato che l’oggetto della trasmissione alle autonomie regionali, ivi prevista, è costituito da documenti incidenti su materie estranee alle competenze regionali. Ciò si ricava dal successivo II comma ove si “assicura”, relativamente agli atti che rientrano nelle materie di “competenza” delle Regioni, oltre che la trasmissione, anche «un’informazione qualificata e tempestiva [...]

⁽²⁵⁾ La legge n. 11/2005 prevede, infatti, il coinvolgimento, a vario titolo e con differenti modalità, del Parlamento, delle Regioni, degli enti locali territoriali, delle parti sociali e delle categorie produttive.

⁽²⁶⁾ Cfr. P. GAMBALE, *op. cit.*; R. CAFARI PANICO, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ Al riguardo è da notare che già l’art. 9 della legge n. 183/1987 prevedeva, nei confronti delle regioni, una comunicazione governativa relativamente ai progetti di atti comunitari. Con la nuova normativa oggetto di analisi, però, pare superabile la critica in passato avanzata circa la mancanza nella legge La Pergola dell’indicazione di termini perentori per detta comunicazione. In questo senso si veda R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea verso un nuovo modello di tutela degli interessi nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 1234.

curandone il costante aggiornamento». Va inoltre considerato che l’aver previsto la trasmissione e l’informazione nelle «materie di competenza regionale» permette di superare quelle critiche, avanzate in passato ⁽²⁸⁾, rivolte contro la “discrezionalità” governativa nello stabilire quali atti hanno valenza regionale ⁽²⁹⁾.

Tale disposizione, dunque, incidendo nella sfera di interesse regionale costituisce il preludio circa le successive previsioni disciplinanti le possibilità di intervento regionale in questi settori.

L’aver differenziato sotto il profilo dell’accuratezza la trasmissione degli atti, a seconda che questi rientrino o meno negli ambiti di competenza delle Regioni, permetterebbe inoltre di superare in parte le critiche mosse in passato circa l’inutilità e l’aggravio procedurale cui sarebbe sottoposto il Governo nel trasmettere atti sui quali non vi è uno specifico interesse regionale ⁽³⁰⁾.

4. Strumenti e procedure concretamente assegnate alle Regioni ai fini della loro partecipazione alla fase ascendente.

Esaurito il momento informativo, indispensabile affinché le autonomie regionali si determinino in ordine alle posizioni da assumere nelle sedi riservate alla loro concreta partecipazione alla fase ascendente, il III comma dell’articolo 5 comincia a delineare le procedure finalizzate ad un effettivo contributo delle Regioni ai processi di formazione delle scelte comunitarie.

In questo senso, gli strumenti predisposti dal legislatore sono molteplici e, ad avviso di chi scrive, modulano la capacità delle Regioni di incidere sulla definizione della costituenda “posizione italiana” secondo diversi gradi di efficacia.

⁽²⁸⁾ In particolare il riferimento è all’art. 9 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

⁽²⁹⁾ R. CARANTA, *op. loc. ult. cit.*

⁽³⁰⁾ In argomento si veda A. SCINO, *Giunte e consigli regionali in prima linea*, in *Guida al diritto*, cit., 48.

In primo luogo, è previsto che «le Regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 3, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome»; tutto ciò «ai fini della formazione della posizione italiana» in ordine all’adozione degli atti comunitari.

La previsione evidenziata sembra logicamente collegata con quella del comma 2 che, come prima evidenziato, predispone obblighi di informazione più stringenti in riferimento ai progetti o agli atti ricadenti nelle materie di competenza regionale.

Va inoltre detto che, ai sensi del VI comma, «qualora le osservazioni delle regioni e delle province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all’atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari».

Lo strumento partecipativo appena delineato risulta, a nostro avviso, poco incisivo. Infatti, parlare di “osservazioni” senza indicare i possibili vincoli che dalle stesse possono derivare in capo al Governo, permetterebbe, pur nel rispetto della lettera della norma, una frustrazione delle concrete possibilità partecipative delle Regioni. In nessun modo il Governo, infatti, pare obbligato ad attenersi alle suddette osservazioni ma, al contempo, l’aver ricevuto le stesse, pur senza osservarle, permetterebbe all’Esecutivo di riportare nei contesti comunitari un punto di vista formalmente rispettoso degli enti di autonomia interni e, per l’effetto, in ossequio all’art. 114 comma 1 della Costituzione, idoneo ad essere complessivamente qualificato come la «posizione italiana».

La scarsa efficacia dello strumento assegnato alle Regioni appare ulteriormente sottolineata dalla terminologia adoperata. Parlare di “osservazioni”, infatti, allude di per se stesso a qualcosa di poco incisivo. Diverse considerazioni, probabilmente, si sarebbero potute svolgere ove si fosse fatto riferimento alle “posizioni”, alle “determinazioni” o, ancora meglio, ai “pareri” regionali ⁽³¹⁾. Pare, dunque, che il legislatore abbia voluto classificare i contributi di tali enti di autonomia come meri suggerimenti che, in quanto tali, appaiono del tutto incapaci di influenzare concretamente la definitiva posizione italiana ⁽³²⁾.

Invero, l’unica nota positiva di tale previsione, ma è davvero poco, è che le suddette osservazioni possono essere avanzate, oltre che dalla Conferenza che raccoglie i Presidenti degli esecutivi regionali, anche da quella rappresentativa dei Presidenti delle assemblee elettive. Il contributo che, finalmente, potrebbe arrivare dai rappresentanti del popolo appare, però, troppo debole per potersi cominciare a parlare di superamento di quel “deficit democratico” da sempre presente nel panorama europeo.

Come prima accennato, però, le possibilità partecipative delle Regioni non si limitano alla blanda ipotesi delineata. Infatti, gli strumenti finalizzati ad un intervento regionale alle scelte comunitarie cominciano a concretizzarsi a partire dalla previsione del IV comma dell’art. 5, ove si prevede una particolare ipotesi di convocazione governativa della Conferenza Stato-Regioni ai fini

⁽³¹⁾ Cfr. S. AGOSTA, *Dall’intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2/2004, 704, secondo il quale «una forma di collaborazione più intensa del mero obbligo di mutua informazione è, invece, rappresentata dal *parere*»; ciò perché una «decisione statale eventualmente divergente dal parere regionale dovrà essere sorretta da un’adeguata motivazione».

⁽³²⁾ E’ da notare che in relazione allo strumento delle “osservazioni”, in un parere del novembre 2003, si era già espressa criticamente la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome ritenendole accettabili solo ove le Regioni avessero dovuto formularle «su materie non di loro competenza».

del raggiungimento di un’intesa ai sensi dell’art. 3 del D. Lgs. n. 281/1997.

Con l’introduzione di tale previsione pare che lo stesso legislatore si sia reso conto dell’inconsistenza di un contributo regionale circoscritto ad una mera trasmissione di osservazioni. Alla luce di ciò, nel predisporre un’ipotesi alternativa e più efficace rispetto alla precedente si è ulteriormente previsto che la scelta, tra l’una o l’altra modalità partecipativa, spetterà unicamente alle Regioni. La previsione del IV comma, infatti, prevede che la richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni possa essere avanzata da “una o più regioni”. Cosicché varrà garantita la possibilità di andare oltre le semplici osservazioni sia nel caso in cui le si ritengano strumento poco incisivo rispetto alla materia trattata, sia nella diversa ipotesi in cui anche una sola Regione, non condividendo la posizione complessivamente raggiunta dalle Conferenze dei Presidenti prima evidenziate ⁽³³⁾, ritenga più utile attivare la procedura di concertazione bilaterale finalizzata al raggiungimento di un’intesa.

Ulteriormente, va notato come la convocazione della Conferenza Stato-Regioni, nel caso in questione, presuppone che all’oggetto della stessa ci sia un «progetto di atto normativo comunitario» che «riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni». Orbene, è facile notare come tale previsione sia più restrittiva rispetto a quelle precedentemente analizzate e riguardanti gli obblighi di informazione. Infatti, l’art. 3, commi 1 e 2, oltre ai “progetti” di atti comunitari fa riferimento anche agli «atti preordinati alla loro formulazione».

Il restringimento dell’ambito oggettivo delineato dal IV comma dell’art. 5 potrebbe sembrare poco rilevante, visto che i “progetti” degli atti comunitari sono comunque emendabili, lasciando così, nel loro iter di formazione, astrattamente aperta la

⁽³³⁾ E’ chiaro il riferimento alle due Conferenze, dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano nonché a quella dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, quali assisi capaci di avanzare le “osservazioni” regionali.

strada per eventuali interventi regionali da effettuarsi sulla base degli strumenti che qui si commentano. Se, però, in questo senso la partecipazione regionale è fatta salva da un punto di vista giuridicamente procedurale, altrettanto non può dirsi in ordine alla rilevanza politica della stessa. Infatti, pur nell'emendabilità dei “progetti”, è anche vero che alla base degli stessi ci sono più “atti”, preordinati alla loro formazione, rappresentanti un principio di accordo politico, relativo alla definizione del futuro atto comunitario, alla cui definizione la legge n. 11/2005 esclude l'apporto regionale ⁽³⁴⁾.

Volendo ulteriormente analizzare la previsione del IV comma, è da notare come la Conferenza Stato-Regioni sia convocabile, su richiesta di una o più Regioni o provincia autonoma, al fine del raggiungimento di un'intesa, «entro il termine di venti giorni». In questo caso, la costruzione della disposizione non è felice, lasciando all'interprete la possibilità alternativa di considerare il termine citato come la data ultima per convocare la Conferenza richiesta o, diversamente, come l'intervallo temporale massimo entro cui raggiungere l'intesa. Sul punto è da notare che, sebbene una valutazione strettamente letterale della stessa disposizione dovrebbe far propendere per intenderlo come il termine massimo entro il quale il Governo possa convocare la Conferenza richiestagli, diversamente, un'interpretazione logica del testo deve condurre ad individuarlo come l'intervallo temporale ultimo assegnato alle parti per raggiungere l'intesa citata ⁽³⁵⁾. Ciò anche alla luce dell'ultima

⁽³⁴⁾ Nell'avanzare tale rilievo critico non sfugge il differente ruolo di Stato e Regioni nel contesto comunitario, soprattutto in relazione alla titolarità di assumere obblighi e di addossarsi le relative responsabilità. Tuttavia, appare poco giustificato che le Regioni, pur ricevendo dal Governo informazioni su “atti” e “progetti”, possano intervenire solo sui “progetti”. In questo senso, quindi, apparirebbe più logico o escludere l'obbligo di informazione relativo agli “atti” ovvero estendere anche a questi le possibilità partecipative riconosciute alle Regioni dalla legge.

⁽³⁵⁾ E' da notare, in proposito, che l'avere circoscritto la possibilità di raggiungere l'intesa all'interno di un intervallo temporale così ristretto potrebbe indurre a dare un'interpretazione c.d. debole della stessa intesa tale per cui sarebbe sostanzialmente parificabile ad un parere. Si sofferma nell'evidenziare tale possibilità S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti*

proposizione del IV comma in questione, ove si ammonisce sul fatto che «decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell’intesa».

La particolare ipotesi di intesa evidenziata dalla presente disposizione, come detto, costituisce, tra gli strumenti assegnati alle Regioni, quello più idoneo ad incidere concretamente sulla formazione degli atti comunitari relativi a materie rientranti nella propria competenza. In questo senso, infatti, è da considerarsi che «lo strumento dell’intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell’attività di codeterminazione connessa all’intesa in una mera attività consultiva non vincolante» ⁽³⁶⁾.

Dall’analisi della stessa intesa, inoltre, è possibile evidenziare elementi di specialità rispetto all’ipotesi di genere di cui all’art. 3 del D. Lgs. n. 281/1997. Tra questi, il primo elemento di differenza è rappresentato proprio dal margine di tempo

per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, cit., 723.

⁽³⁶⁾ Corte Costituzionale, sent. n. 27/2004, punto 2 del *considerato in diritto*. A commento di tale sentenza, e sempre in materia di intese, si vedano S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, in rete su www.forumcostituzionale.it; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in rete su www.forumcostituzionale.it. Per un’analisi particolarmente attenta allo strumento delle intese, alla loro declinazione *debole* o *forte*, così come ai riflessi sul principio di leale collaborazione, si veda S. AGOSTA, *Dall’intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, cit., 703 ss.* Per un approfondimento specifico relativo al “principio di leale collaborazione” si rinvia al contributo di A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in rete su www.costituzionale.unipv.it/Gruppo%20di%20Pisa/presentation/gratteri.pdf, nonché alle precise indicazioni bibliografiche indicate nel corpo delle note.

previsto per la sua conclusione. Infatti, mentre il III comma del D. Lgs. richiamato prevede in trenta giorni il termine ultimo per il raggiungimento dell'intesa, il IV comma dell'art. 5 della l. n. 11/2005 riduce detto termine a venti giorni.

Ulteriormente è da notare come, nella previsione della legge n. 11/2005, la possibilità di derogare all'iter finalizzato alla conclusione dell'intesa presenta una maggiore garanzia per le autonomie regionali. E', infatti, previsto che il Governo possa procedere in mancanza dell'intesa, oltre che nell'ipotesi in cui il termine sia infruttuosamente scaduto, anche nei «casi di urgenza motivata sopravvenuta». Rispetto alla previsione dell'art. 3, comma 4, del D. Lgs. n. 281/1997, la previsione della l. n. 11/2005 richiede che l'urgenza oltre che motivata debba essere anche “sopravvenuta”. Se, quindi, il Governo avesse potuto prevedere particolari ragioni di urgenza avrebbe dovuto attivare per tempo il procedimento finalizzato all'intesa, non bastando oramai addurre motivate argomentazioni in ordine all'urgenza per sfuggire dal vincolo procedurale, così aggirando le garanzie partecipative delle Regioni ⁽³⁷⁾. Dalla normativa esaminata, dunque, si individua nell'intesa uno strumento di raccordo, tra le posizioni dello Stato e delle Regioni, in parte rafforzato. Pare almeno di potere intendere in questo senso il vincolo più stringente posto in capo al Governo e finalizzato a far sì che, tranne in casi imprevedibili e ragionevoli, l'intesa sia il risultato da auspicare.

Un'ulteriore garanzia in ordine ad un'effettiva partecipazione regionale alla fase ascendente è rappresentata dall'innovativa previsione dell'art. 5, comma 5. E' infatti previsto che nei casi di cui al IV comma, appena esaminato, qualora lo richieda la Conferenza Stato-Regioni il Governo deve apporre una «riserva di esame» in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione

⁽³⁷⁾ In argomento si veda S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, cit., 712-713, il quale ripercorrendo i più recenti indirizzi della Corte Costituzionale precisa che «l'emergenza non legittima di per se il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale».

europea. Tale istituto, introdotto per la prima volta dalla legge n. 11/2005, dovrebbe essere idoneo a congelare temporaneamente la posizione italiana nei consessi decisionali europei affinché possano raggiungersi, all’interno del nostro Stato, degli intendimenti unitari e condivisi anche a livello delle autonomie regionali. Il funzionamento di tale strumento prevede che una volta apposta la “riserva” se ne dia comunicazione alla Conferenza Stato-Regioni affinché, entro il termine di venti giorni dalla stessa comunicazione, la Conferenza stessa si pronunci sulle tematiche oggetto di riserva ⁽³⁸⁾. Trascorso tale termine, anche in mancanza della pronuncia, il Governo potrà procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari ⁽³⁹⁾.

La formulazione della disposizione in questione, e quindi dell’istituto in essa disciplinato, appare quanto mai ampia. E’, infatti, prevista la possibilità di apporre la predetta riserva «nei casi di cui al comma 4». Il parlare dei “casi”, utilizzando quindi il termine al plurale, deve indurre a pensare che la “riserva di esame” possa essere utilizzata come uno strumento ulteriore rispetto alla procedura, prima delineata, finalizzata al raggiungimento di un’intesa capace di comporre le posizioni di Governo e Regioni. Infatti, nel termine di venti giorni, entro cui deve pronunciarsi la Conferenza Stato-Regioni, dovrà cercarsi di raggiungere, non solo, l’intesa sulla quale non si è potuto lavorare a causa dell’insorgere di “casi di urgenza motivata e sopravvenuta” (comma 4, ultima proposizione), ma anche, quella intesa su cui si è lavorato ma che, ciò nonostante, non si è trovata.

⁽³⁸⁾ Cfr. P. GAMBALE, *op. cit.*, ad avviso del quale questo strumento dovrebbe sensibilmente rafforzare i “poteri di condizionamento” «degli altri soggetti componenti il “sistema Paese” nei riguardi della formazione delle decisioni comunitarie, superando definitivamente l’idea che la materia comunitaria sia esclusivamente inclusa in una sorta di riserva di competenza governativa».

⁽³⁹⁾ Cfr. in argomento le riflessioni critiche di E. CANNIZZARO, *Nel recepimento delle norme dell’Unione i condizionamenti del modello federale*, *op. loc. cit.*, il quale evidenzia come il carattere innovativo rappresentato dall’introduzione dell’istituto della riserva di esame «sembra peraltro attenuato di molto dalla circostanza che a tali enti è concesso un termine di venti giorni per esprimere il loro parere, termine che appare particolarmente esiguo, anche in considerazione della durata del processo decisionale in seno all’Unione, di molto superiore a un anno».

Sul punto è da notare, però, che nell'ipotesi in questione il V comma non delinea l'apposizione della riserva come un passaggio prodromico al raggiungimento di un'intesa, bensì come uno strumento finalizzato ad una “pronuncia” della Conferenza Stato-Regioni. In questo caso, tuttavia, a meno di voler considerare la pronuncia della Conferenza come elemento idoneo a sostituirsi alla posizione governativa, pare più corretto impostare l'analisi sulla base di una lettura in combinato disposto delle due disposizioni (il IV ed il V comma dell'art. 5), così potendo intendere la stessa pronuncia come un passaggio precedente ad un'intesa, nella cui direzione, quindi, bisogna comunque orientarsi ⁽⁴⁰⁾.

SEZIONE II

I coni d'ombra della disciplina

1. I “tavoli di coordinamento nazionali”.

Allo scenario appena delineato relativamente agli obblighi di informazione governativi ed alle procedure di partecipazione interna delle Regioni, la normativa in commento aggiunge alcune previsioni quanto meno poco chiare che, nella loro terminologia generica, lasciano aperti spazi interpretativi mal controllabili.

In questo senso, è da citare la previsione del VII comma dell'art. 5, ove si attribuisce al Dipartimento per le politiche comunitarie il compito di costituire, nelle materie di competenza regionale, «singoli tavoli di coordinamento nazionali» ai quali

⁽⁴⁰⁾ Pur non evidenziando la differenza terminologica tra la “pronuncia” e l’“intesa”, sembra di poter associare a questa considerazione anche P. BILANCIA, *Regioni e Europa: possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, 13.04.2003, in rete su www.federalismi.it. L'Autrice, infatti, delineando i caratteri e le novità di quello che al momento della stesura del suo lavoro era ancora un disegno di legge, considera l'apposizione della “riserva di esame” in sede di Consiglio come uno strumento finalizzato al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

convocare «i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva posizione italiana da sostenere, d’intesa con il Ministro degli affari esteri e con i Ministri competenti per materia, in sede di Unione europea».

La disposizione citata propone all’interprete non poche difficoltà. Tra queste, vi è quella legata ad una sua corretta collocazione sistematica all’interno della disciplina. Infatti, avendo prima parlato della trasmissione delle osservazioni regionali e del procedimento finalizzato all’intesa, non è chiaro se tali “tavoli di coordinamento nazionali” debbano intendersi come un passaggio successivo rispetto a quelli già evidenziati o, diversamente, come un’ipotesi a questi alternativa, oppure, in ultima analisi, come qualcosa di ulteriormente differente.

Ove si propendesse per una lettura orientata ad intenderli come momenti di coordinamento ulteriori e successivi rispetto ai percorsi già disciplinati, la loro valenza non potrebbe essere valutata in maniera uniforme. Infatti, istituire delle sedi di coordinamento, tra le posizioni governative e quelle emerse con la trasmissione delle osservazioni regionali, potrebbe presentare indiscutibili elementi di pregio. In questi contesti, infatti, le osservazioni potrebbero costituire la base per una mediazione nazionale «ai fini della successiva definizione della posizione italiana [...] da sostenere in sede di Unione europea». Secondo questa chiave di lettura, quindi, potrebbero superarsi le critiche, prima evidenziate, in relazione alla poca incisività delle “osservazioni” regionali.

Proseguendo lungo questa linea interpretativa, però, nell’indeterminatezza della formulazione, ove si aggiungesse alla procedura finalizzata all’intesa un’ulteriore momento di coordinamento, si rischierebbe di aggravare eccessivamente i passaggi relativi alla formazione della posizione italiana. Cosicché,

i risultati consacrati nelle intese potrebbero annacquare in complicate pastoie procedurali.

Diversa ipotesi ermeneutica, invece, potrebbe indurre a considerare i tavoli nazionali di coordinamento come un’ulteriore strada da percorrere, in alternativa a quelle già delineate, per concordare, in sede nazionale e nel rispetto delle istanze regionali, la posizione da assumere in sede europea. Ove si volesse propendere per tale tesi, è però da sottolineare che la stessa disposizione non chiarisce in alcun modo attraverso quali percorsi o strumenti dai singoli tavoli dovrà emergere una posizione concordata.

Va, inoltre, notato come la formulazione adoperata appaia quanto mai generica e poco precisa, non chiarendo in alcun modo l’oggetto su cui indirizzare i lavori dei “singoli tavoli di coordinamento nazionali”. Infatti, nel finalizzarne la convocazione ad un’indefinita posizione italiana da sostenere in sede U.E. non appare per niente chiaro in relazione a cosa bisogna assumere una posizione. Se nei precedenti passaggi la normativa in commento aveva fatto riferimento ai progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, nonché agli atti preordinati alla formulazione degli stessi, adesso invece nulla è detto circa l’oggetto del punto di vista da assumere ⁽⁴¹⁾.

Alla luce di quanto detto, quindi, in ultima analisi potrebbe attribuirsi alla previsione in questione un significato più politico che giuridico. In questo senso, il non indicare se la posizione da definire riguardi una specifica categoria di atti o progetti ed il non specificare il contesto istituzionale in cui sostenerla, parlando genericamente di Unione europea, potrebbe far considerare la procedura di cui all’art. 5, comma 7, come un momento di raccordo politico tra gli indirizzi governativi e quelli regionali da

⁽⁴¹⁾ Alla luce di quanto detto sembrano condivisibili sul punto le impressioni di R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, il quale criticamente parla di «un sistema ancora una volta complesso e farraginoso».

spendere nelle varie sedi, altrettanto politiche, che si proporranno nel panorama comunitario ⁽⁴²⁾.

2. Le “ulteriori” modalità di coinvolgimento delle Regioni alle scelte comunitarie.

Sebbene le legge in commento, ai commi 1 e 2 dell’art. 5 ⁽⁴³⁾, si sia già occupata delle procedure finalizzate a garantire una costante informazione da parte del Governo nei confronti delle Regioni, l’art. 5, ai commi 9 e 10, ritorna sull’argomento aggiungendo nuove ed ambigue previsioni.

La prima delle due disposizioni evidenziate, ovvero il IX comma dell’art. 5, prevede un obbligo in capo al Governo affinché dia tempestiva informazione alle Regioni, per il tramite della Conferenza che ne raggruppa i Presidenti, «delle proposte e delle materie di *loro* competenza che risultano inserite nell’ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea».

Da una prima lettura parrebbe di potere intravedere in tale disposizione la norma di chiusura dell’iter partecipativo delineato in favore delle Regioni dalla disciplina in commento. In questo senso, dopo avere predisposto la trasmissione dei progetti di atti comunitari e dopo avere individuato, nelle osservazioni e nelle intese, i meccanismi finalizzati ad assumere sugli atti stessi una posizione condivisa da Stato e Regioni, il comma 9 sembrerebbe concludere tale percorso offrendo alle autonomie regionali la possibilità di sapere quali dei progetti, su cui si è congiuntamente lavorato nelle sedi nazionali, risultano inseriti all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea.

⁽⁴²⁾ In questo senso, già prima dell’introduzione della disposizione in commento, si indirizzava l’auspicio di U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l’Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 235, ove si considera che «al fine di rendere continuo il confronto tra Stato e Regioni, sarebbe ad esempio auspicabile la creazione di tavoli tecnici permanenti di concertazione in materia europea».

⁽⁴³⁾ Si veda *infra* la Sezione I al paragrafo n. 3.

In quest’ottica, inoltre, potrebbe anche leggersi il comma 11 dell’art. 5, ove si prevede che le Regioni vengano informate dal Governo, entro i quindici giorni successivi alle sedute del Consiglio dei Ministri U.E., sulle risultanze delle riunioni di cui erano state precedentemente avvertite e che avevano in oggetto tematiche rientranti nei loro ambiti di competenza.

La linea interpretativa appena delineata, però, non appare più così pacifica ove si affianchi alla previsione del IX comma quella contenuta nella seconda parte del successivo comma 10. E’, infatti, ivi previsto che il Governo, prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea, in presenza di una richiesta della Conferenza Stato-Regioni, debba riferire alla stessa Conferenza, in sessione comunitaria, «sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni [...] che risultano inserite all’ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere».

Le due previsioni appena citate debbono indurre, sulla base di una loro valutazione congiunta, a conclusioni differenti rispetto all’ipotesi ermeneutica prima prospettata. Se, infatti, il comma 9 singolarmente considerato poteva essere inteso come il passaggio finale della procedura di partecipazione regionale, ove invece si consideri anche la previsione del comma 10 la prospettiva cambia e si complica. Tra le due disposizioni pare, infatti, di poter intravedere un rapporto di strumentalità, tale per cui il Governo informa la Conferenza dei Presidenti delle Regioni in relazione alle materie di competenza regionale oggetto di delibere comunitarie ed eventualmente, in seguito a ciò, la Conferenza Stato-Regioni, andando oltre le semplici informazioni, potrà chiedere all’Esecutivo di riferire e di illustrare la posizione che il Governo stesso intende assumere.

Sembra chiaro che, ben lungi dal proporre una norma di chiusura del percorso normativo, il legislatore abbia qui predisposto una previsione di parziale rottura rispetto alla *ratio* che ci è parsa emergere dal resto della disciplina.

L'ipotesi in questione, infatti, sebbene proponga un percorso da seguire allorché all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri U.E. ci siano proposte e materie di competenza delle Regioni, in nessun modo prevede che tali enti possano delineare una loro posizione né, tanto meno, emendare quella governativa ⁽⁴⁴⁾.

Dalle previsioni delineate, quindi, escono assolutamente mortificate le possibilità partecipative delle Regioni che, tra l'altro, appaiono le più interessate dato che oggetto delle delibere comunitarie sono materie rientranti proprio nei loro ambiti di competenza. A differenza del dato ricavabile dal comma 3 dell'art. 5 che, offrendo alle Regioni quanto meno la possibilità di trasmettere osservazioni, si proponeva il fine di giungere alla formazione della “posizione italiana”, la seconda previsione del comma 10 menziona solo la “posizione governativa”, omettendo qualsiasi riferimento ad un, seppur minimo, contributo di provenienza regionale.

La previsione in questione, inoltre, mortifica il ruolo della Conferenza Stato-Regioni che, ben lungi dall'assumere le vesti di «luogo dove si condetermina la posizione italiana» ⁽⁴⁵⁾, viene ridotta a semplice platea passiva rispetto all'illustrazione che il

⁽⁴⁴⁾ Quanto mai appropriate sembrano, al riguardo, le critiche mosse da E. CANNIZZARO, *Nel recepimento delle norme dell'Unione i condizionamenti del modello federale*, op. loc. cit., il quale evidenzia come «La nuova legge, se tende a favorire la partecipazione di vari enti ed organi interni al processo di integrazione, sembra, dall'altro lato, perpetuare l'idea dell'Esecutivo come interlocutore unico dell'Unione, e ricostruisce la partecipazione di altri attori istituzionali come un'articolazione di processi interni di formazione della volontà. Di conseguenza, nella fitta trama normativa della nuova legge, la tendenza a porre in essere complesse procedure per assicurare la partecipazione di tali attori è controbilanciata da una altrettanto marcata, e talora eccessiva, tendenza a semplificare tali procedure non appena esse possano rappresentare un intralcio all'azione dell'Esecutivo».

⁽⁴⁵⁾ Cfr. A. SCINO, *Giunte e consigli regionali in prima linea*, in *Guida al diritto*, cit., 49, ove si riporta un parere formulato nel novembre 2003, relativamente all'allora disegno di legge, in cui la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, pronunciandosi criticamente sulle ipotesi in questione, aveva sostenuto che «per quanto di competenza regionale, va ribadita la centralità della Conferenza Stato-Regioni, luogo dove si condetermina la posizione italiana. Ciò vale anche per i negoziati, per i Consigli e i Consigli europei, in relazione ai quali non è sufficiente che il Governo si limiti a riferire in Conferenza Stato-Regioni».

Governo ivi svolge circa la posizione che intende assumere, nelle sedi decisionali comunitarie, sulle materie di competenza regionale.

Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, e con questa delle stesse autonomie regionali, potrebbe essere parzialmente salvaguardata se all’ipotesi da ultimo evidenziata fosse affiancata la previsione dell’art. 17 che, prevedendo la possibilità di convocare la Conferenza in sessione comunitaria anche su richiesta delle Regioni, prevede la possibilità che tale organo esprima un “parere” sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

E’ pur vero, però, che un parere sugli indirizzi generali risulta un intervento troppo generico per poter immaginare una sua significativa incisività rispetto alla specifica ipotesi in cui gli atti comunitari, che incidono sulle materie di competenza regionale, siano già all’ordine del giorno delle istituzioni comunitarie dotate di potere decisionale. Dunque, se anche, come prospettato in dottrina ⁽⁴⁶⁾, si volesse attribuire carattere di obbligatorietà al suddetto parere la situazione cambierebbe davvero poco, dato che all’obbligo di rilasciarlo non per forza corrisponde un dovere in capo al Governo di conformarsi al contenuto del parere stesso. La logica imporrebbe che, al fine di giungere ad una condivisa “posizione italiana” da sostenere nelle sedi istituzionali dell’Unione, l’Esecutivo dovrebbe obbligatoriamente tenere conto del punto di vista regionale ai fini della formazione di quella “posizione governativa” da illustrare in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel silenzio del testo, però, il

⁽⁴⁶⁾ In questo senso A. SCINO, *op. ult. cit.*, 50, secondo il quale «nonostante la mancanza di testuali indicazioni, ragioni sistematiche inducono a ritenere obbligatorio il parere suindicato nei casi elencati nell’art. 17. L’obbligatorietà del parere incide sostanzialmente sulla portata dell’attività della Conferenza stessa, attuando una solida forma di cooperazione da parte delle regioni per tutta l’attività comunitaria di interesse regionale, non potendosi prescindere dalla loro consultazione sia rispetto alla formulazione delle norme comunitarie sia rispetto alla loro attuazione».

percorso logico proposto pare davvero poco confortato dalla lettera della norma.

Cosicché, in definitiva, è da dire che non appare per nulla comprensibile come le disposizioni dei commi 9 e 10 possano coordinarsi o, quanto meno coesistere, con le procedure finalizzate alla trasmissione delle osservazioni regionali od al raggiungimento delle intese. Pare, infatti, che il legislatore abbia incomprensibilmente proposto nella stessa sede normativa strumenti tra loro assolutamente incompatibili non solo per gli spazi che assegnano alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria ma, in definitiva, anche per la *ratio* che vi è alla base.

Uguali considerazioni, infine, devono estendersi anche alla previsione contenuta nella prima previsione dell’art. 5, comma 10. E’ ivi previsto che, prima delle riunioni del Consiglio europeo che abbiano in oggetto proposte e materie di competenza delle Regioni, il Presidente del Consiglio od il Ministro per le politiche comunitarie debba riferire alla Conferenza Stato-Regioni, riunita in sessione comunitaria, illustrando la posizione che il Governo intende assumere.

Sebbene la previsione è resa diversa dalle differenti competenze del Consiglio europeo rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri è, comunque, uguale il filo conduttore che porta il Governo ad una mera “illustrazione”, nei confronti della Conferenza Stato-Regioni, della posizione che intende assumere sulle materie di competenza regionale.

Le ipotesi da ultimo delineate, inoltre, avanzano forti dubbi sulla tenuta sistematica dell’intero costruito della legge n. 11/2005. Come avevamo in precedenza evidenziato, infatti, le previsioni dell’art. 1, in apertura del testo normativo, sembravano voler offrire maggiori spazi di coinvolgimento per le Regioni in ambito comunitario ⁽⁴⁷⁾. In questo senso, tra l’altro, la legge in commento diffusamente e ripetutamente allude ad un *iter* che, anche tramite

⁽⁴⁷⁾ Si veda *infra* la Sezione I al paragrafo 1.

la partecipazione delle autonomie regionali, possa condurre alla formazione di una “posizione italiana”, più ampia e condivisa di quella meramente governativa.

E’ inoltre da considerare che l’assenza di una qualsivoglia modalità di coinvolgimento per le Regioni, immaginate come mere spettatrici di fronte all’illustrazione offerta dal Governo circa la posizione che lo stesso intende assumere nei loro ambiti di competenza, propone dubbi sulla compatibilità di tali previsioni con il dettato dell’art. 117, comma 5, della Costituzione. Se, infatti, tale disposizione costituzionale lascia ampi margini alla legislazione statale nel delineare la partecipazione regionale, è pur vero che, sulla scia dei commi 9 e 10 dell’art. 5 della legge n. 11/2005, tale partecipazione sarebbe vulnerata, e con essa ogni forma di coinvolgimento delle stesse autonomie regionali ⁽⁴⁸⁾.

SEZIONE III

1. La partecipazione “organica” delle Regioni alla fase ascendente alla luce della rilevanza attribuita alla Conferenza Stato-Regioni.

Dall’insieme delle disposizioni che la legge n. 11/2005 dedica alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria particolare rilevanza pare attribuita alla Conferenza Stato-Regioni ⁽⁴⁹⁾. Il coinvolgimento delle Regioni nei processi interni atti a

⁽⁴⁸⁾ Diversamente da quanto fin qui prospettato si veda S. TRIPODI, *op. cit.*, 4, ad avviso del quale «tali disposizioni sarebbero volte a fornire una informazione più penetrante circa le posizioni assunte dal Governo presso le istituzioni comunitarie, garantendo un maggior coinvolgimento delle Regioni sia nella fase preliminare dell’assunzione delle responsabilità comunitarie, che successivamente, fissando un limite temporale all’obbligo dell’esecutivo di riferire alle Regioni nel merito».

⁽⁴⁹⁾ Nell’ampia letteratura in argomento, per tutti, si veda F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2001, 649 ss.

determinare la posizione italiana nei consessi comunitari, infatti, trova spesso concretizzazione per il tramite di tale organo ⁽⁵⁰⁾.

Senza volerci nuovamente soffermare sulle varie attribuzioni ad esso assegnate, è comunque da ricordare come la Conferenza risulta la sede presso cui svolgere le riunioni del comitato tecnico permanente, di ausilio al CIACE, allorché siano oggetto di trattazione le questioni di interesse regionale; la stessa Conferenza, inoltre, viene individuata come il luogo ove addivenire alle intese, allorché gli atti comunitari da approvare ricadano negli ambiti di competenza regionale ed, inoltre, può attivare l’innovativo istituto della riserva di esame regionale. A ciò si aggiunga che, nell’ambito delle attribuzioni di tale organismo, l’art. 5 della legge n. 131/2003 ha anche radicato il compito di determinare le concrete modalità della partecipazione “diretta” delle Regioni alla fase ascendente comunitaria.

Dalla complessiva rilevanza della Conferenza Stato-Regioni, inoltre, emerge chiaramente la scelta operata dal legislatore in favore di una partecipazione regionale alle decisioni statali di tipo “organico” ⁽⁵¹⁾. Tale modello di collaborazione tra Stato e Regioni, diversamente dallo schema “procedimentale”, ad esso alternativo, mira ad un coinvolgimento delle Regioni viste nel loro insieme ai processi interni di formazione della posizione

⁽⁵⁰⁾ E’ da segnalare, in argomento, il contributo di F. PIZZETTI, *op. cit.*, 826 ss., il quale sottolinea come già nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 25 novembre 1999 l’allora Ministro per le politiche comunitarie avanzò la proposta di modificare la legge La Pergola nel senso di garantire un’organica e potenziata partecipazione della Conferenza stessa alla fase ascendente.

⁽⁵¹⁾ In ordine ai due modelli di partecipazione regionale alle scelte statali si vedano in dottrina A. D’ATENA, *Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale (sul concorso delle Regioni all’elaborazione degli atti Cee)*, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 789 ss.; F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, *cit.*, 158 ss. il quale chiarisce che «secondo l’opinione dottrinale più diffusa, possono ravvisarsi due forme di collaborazione regionale alle decisioni statali: quella procedimentale e quella organica. La prima si realizza, di regola, attraverso consultazioni governative delle autorità di ciascuna Regione; la seconda si sostanzia, invece, nell’istituzione di un organo rappresentativo degli interessi degli enti territoriali».

italiana da sostenere in sede comunitaria ⁽⁵²⁾. Viene, dunque, scartata l’ipotesi “procedimentale” in base alla quale si sarebbero dovute interessare e consultare separatamente le singole Regioni, con la conseguente attribuzione al Governo centrale del compito di ricondurre ad unità le diverse posizioni emerse. Con l’opzione adottata, invece, si preferisce che l’apporto regionale venga espresso unitariamente nell’ambito di un singolo organo ⁽⁵³⁾.

L’adozione del modello organico, è da dire, appare come una scelta di fondo che, in quanto tale, interessa tutta la normativa, andando anche oltre la rilevanza attribuita alla Conferenza Stato-Regioni. In tale senso, infatti, può rintracciarsi la medesima impostazione concettuale nell’ipotesi dell’art. 5, comma 3, della legge n. 11/2005, ove si attribuisce il compito di trasmettere al Governo le osservazioni regionali ad organi che, sebbene diversi dalla Conferenza Stato-Regioni, rappresentano gli interessi delle autonomie regionali nel loro complesso ⁽⁵⁴⁾.

Al di là degli ampi margini di intervento riconosciuti alla Conferenza Stato-Regioni ⁽⁵⁵⁾ ed al modello procedimentale ad essa sotteso vi è, comunque, da notare che si è ancora lontani da un’impostazione finalizzata ad una codecisione paritaria tra Stato e Regioni nelle materie di competenza di queste ultime ⁽⁵⁶⁾. In questo senso, dunque, i meccanismi delle intese e della riserva di esame regionale meriterebbero maggiore rilevanza ed efficacia.

Nella stessa direzione critica, durante l’iter di approvazione della legge n. 11/2005, parte della dottrina aveva mosso l’obiezione

⁽⁵²⁾ Si veda in argomento il contributo di G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, cit., 425 ss.

⁽⁵³⁾ Anche nella diversa ipotesi di partecipazione regionale in seno al CIACE, ove è prevista la presenza del Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, appare chiara la scelta per il modello “organico”.

⁽⁵⁴⁾ E’ chiaro il riferimento alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome ed alla Conferenza dei presidenti d’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

⁽⁵⁵⁾ Per un riferimento alla precedenti proposte tendenti a costituzionalizzare tale organismo si veda F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 676 ss.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. S. TRIPODI, *op. cit.*, 5-6.

– all’allora disegno di legge – di proporre una lettura «minimalista» delle nuove norme del Titolo V della Costituzione ⁽⁵⁷⁾ che, ove diversamente attuate, avrebbero potuto permettere alle Regioni di impegnare il Governo nel corso dei processi di partecipazione interna alla fase ascendente comunitaria ⁽⁵⁸⁾.

Diversamente, altra dottrina ritiene «incoerente, sul piano costituzionale, imputare al legislatore di essersi attestato su scelte minimali» ⁽⁵⁹⁾ data sia l’estrema genericità del dettato costituzionale in argomento, sia la scarsa considerazione dedicata dal Trattato Costituzionale europeo alla partecipazione delle Regioni al processo comunitario ⁽⁶⁰⁾.

A prescindere dall’adesione o meno a qualcheduna delle posizioni emerse pare, comunque, da rilevare che le previsioni della legge n. 11/2005 potevano quanto meno delineare delle modalità partecipative più chiare di quanto in definitiva appaiano. Infatti, le ipotesi di coinvolgimento regionale, spinte al punto di lasciar intravedere spiragli di codecisione in occasione delle intese, vengono successivamente stroncate allorché si permette al Governo di limitarsi ad illustrare la propria posizione che intende sostenere nelle istituzioni comunitarie, senza lasciare alle autonomie regionali alcuna possibilità di intervento sulla stessa.

Ulteriormente, è da considerare che le procedure delineate dalla legge in commento, analogamente a quanto già emerso dall’esame della legge n. 131/2003 ⁽⁶¹⁾, modellano le possibilità partecipative regionali attribuendo un ruolo di primo piano agli esecutivi e, complessivamente, tralasciando le assemblee

⁽⁵⁷⁾ In questo senso si vedano J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 4/2003, 575-576; T. GROPPi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica alla legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2002, 261 ss.; R. CAFARI PANICO, *op. cit.*

⁽⁵⁸⁾ Uguali considerazioni critiche, sebbene con riferimento alla c.d. legge La Loggia, emergono dalle riflessioni di G. F. FERRARI-G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, *cit.*, 446-447.

⁽⁵⁹⁾ Così, testualmente, L. VIOLINI, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Cfr., in argomento, A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell’Unione*, *cit.*, 951-952.

⁽⁶¹⁾ Si veda il Capitolo III al paragrafo 1.

elettive ⁽⁶²⁾. Sarà, quindi, compito delle singole Regioni, nell’ambito della potestà legislativa concorrente relativa ai loro rapporti con l’Unione europea, predisporre i percorsi normativi interni più idonei a coinvolgere i rispettivi Consigli ed Assemblee elettive.

⁽⁶²⁾ Cfr. P. GAMBALE, *op. cit.* Si sofferma su tale problematica, riconoscendola comune a molte realtà regionali europee, M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 57. In particolare, quest’ultimo Autore rileva come «le regioni d’Europa sono rappresentate all’esterno dai loro esecutivi. Ciò ha generato una competizione tra i formali titolari della competenza legislativa e i rappresentanti “esterni” delle regioni legislative».

CAPITOLO V

LE PROSPETTIVE COMUNITARIE DELLA PARTECIPAZIONE REGIONALE ALLA FORMAZIONE DELLE SCELTE EUROPEE

Sommario: 1. Le Regioni nell'ordinamento comunitario: mere circoscrizioni territoriali o vere e proprie istituzioni? – 2. Profili di influenza del principio di sussidiarietà sul ruolo partecipativo delle Regioni nella fase ascendente comunitaria. – 3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle dinamiche ascendenti delle autonomie regionali. – 3.1. segue: la legittimazione del Comitato delle Regioni e delle singole Regioni ad adire la Corte di Giustizia come strumento per garantire maggiore efficacia agli enti decentrati nel processo decisionale comunitario. – 4. Gli uffici regionali di collegamento a Bruxelles e la loro capacità di influenzare le scelte normative comunitarie. – 5. Il ruolo delle Regioni nel sistema di "governance" europeo.

1. Le Regioni nell'ordinamento comunitario: mere circoscrizioni territoriali o vere e proprie istituzioni?

L'analisi relativa all'effettiva incidenza delle Regioni nei processi decisionali comunitari non può prescindere dal prendere in esame il ruolo concretamente attribuito agli stessi enti nel contesto istituzionale europeo. A tal riguardo, è necessario premettere che la considerazione e la rilevanza comunitaria delle Regioni è stata condizionata, quanto meno, da due fattori. In primo luogo, dalla originaria impostazione giuridica da cui ha preso vita l'ordinamento comunitario. In secondo luogo, è da tenere presente

che il ruolo comunitario degli enti di autonomia regionale è stato in un certo senso il riflesso dell'articolazione interna degli Stati membri e, quindi, della rilevanza riconosciuta agli stessi enti sul versante nazionale.

Sulla scorta di quanto considerato, la dottrina più risalente ⁽¹⁾ inquadra l'originaria impostazione rinvenibile nel contesto europeo nei confronti delle Regioni utilizzando il termine *Landesblindheit*; volendo in concreto riassumere, nell'ambito di tale accezione, la c.d. "cecità federale" o, per essere più precisi, la "cecità regionale" ⁽²⁾ presente nello scenario comunitario. Con ciò intendendo l'incapacità dei Trattati di guardare e rivolgersi alle entità regionali come soggetti istituzionali ⁽³⁾.

La genesi del fenomeno comunitario, come è ben noto, prese le mosse da premesse nettamente internazionalistiche. In questo senso, quindi, il ruolo di attori e di interlocutori delle dinamiche dell'integrazione europea fu riconosciuto unicamente agli Stati nazionali ⁽⁴⁾. Nei Trattati istitutivi, infatti, le Regioni, sebbene non ignorate, vennero prese in considerazione non quali soggettività istituzionali dell'ordinamento comunitario ⁽⁵⁾ quanto, piuttosto, come mere persone giuridiche ⁽⁶⁾. E' però da dire che, già nel Trattato del 1957, tra gli obiettivi cui finalizzare la nascente

⁽¹⁾ H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M., 1966, 248 ss.

⁽²⁾ Sebbene la traduzione più diffusa del termine *Landesblindheit* sia proprio "cecità federale", pare condivisibile l'osservazione di G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 329, ad avviso del quale da un punto di vista federale l'ordinamento europeo è tutt'altro che cieco, dato che valorizza al massimo gli Stati quali soggetti fondatori ed essenziali componenti. Piuttosto – sempre secondo l'Autore – il *non vedere* analizzato da Ipsen sembra meglio traducibile come «cecità regionale».

⁽³⁾ G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, cit., 85 ss.

⁽⁴⁾ Cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 6/1998, 1401 ss.

⁽⁵⁾ Una "menzione" degli «enti locali» esistenti all'interno degli Stati membri è fatta unicamente nell'art. 68, comma 3, del Trattato C.E.E.

⁽⁶⁾ G. D. FALCON, *op. loc. ult. cit.*

Comunità venne annoverato quello di «garantire uno sviluppo armonioso, riducendo le differenze esistenti tra le varie Regioni e l'arretramento di quelle meno favorite» ⁽⁷⁾, anche se, come è stato giustamente osservato, «si trattava però di una politica di interventi realizzati direttamente dalla Comunità o, più frequentemente, tramite gli Stati membri, in cui le Regioni erano considerate non come enti esponenziali delle proprie popolazioni, bensì solo come aree di intervento con caratteristiche socio-economiche omogenee» ⁽⁸⁾. L'originaria impostazione, quindi, era prevalentemente orientata a riconoscere delle c.d. "regioni economiche" ⁽⁹⁾, destinatarie passive di interventi decisi e realizzati, in sedi sovranazionali o nazionali, in assenza del seppur minimo loro coinvolgimento.

Sulla base dell'obiettivo evidenziato nel Trattato del 1957, la prima spinta comunitaria orientata a prestare maggiore attenzione nei confronti delle entità regionali fu rappresentata, nel 1975, dalla creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ⁽¹⁰⁾, tramite il quale si avviò l'azione politica comunitaria volta a intervenire sulle disparità economiche esistenti nelle Regioni all'interno della Comunità ⁽¹¹⁾.

La politica di coesione economica inaugurata a livello comunitario a metà degli anni settanta non mancò di ripercuotersi sul versante nazionale ove, tra gli Stati membri, all'inizio

⁽⁷⁾ In argomento si veda L. LUNGHI, *Entità substatali: Regioni ed Unione Europea: una dinamica convivenza*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 4/2003, 374.

⁽⁸⁾ Così, testualmente, M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Reg. gov. loc.*, 1993, 635.

⁽⁹⁾ In questo senso l'art. 92, comma 3, lett. c), del Trattato di Roma.

⁽¹⁰⁾ Cfr. C. CALVIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., 51 ss.

⁽¹¹⁾ In argomento, si vedano S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, II, 2003, 341; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2003, 231.

dell'esperienza comunitaria, solamente la Germania si presentava articolata come Stato a struttura federale. A parte questa, infatti, nel nostro ordinamento, sebbene la Costituzione avesse previsto un'impostazione interna di tipo regionale, le disposizioni costituzionali in tal senso orientate ricevettero riscontro soltanto a partire dagli anni settanta. Tutti gli altri Stati membri, invece, si rifacevano originariamente al modello di Stato di tipo accentrato ⁽¹²⁾, con la conseguenza di una pressoché assente attenzione rivolta alle Regioni, all'inizio dell'esperienza comunitaria ⁽¹³⁾.

Gli scenari nazionali appena tratteggiati, come detto, subirono una notevole modificazione a partire dagli anni settanta ⁽¹⁴⁾. In tale periodo, infatti, a parte la già ricordata attuazione del regionalismo italiano, anche in Belgio si sviluppò un processo di regionalizzazione che, nel decennio successivo, si estese, grazie all'ingresso nelle Comunità di Stati organizzati su base regionale come la Spagna ed il Portogallo ⁽¹⁵⁾.

Alla crescente spinta degli Stati membri verso un'articolazione interna di tipo regionale, però, non corrispose un'effettiva rilevanza politica delle stesse Regioni che, viste ancora come entità meramente territoriali, nell'ottica delle politiche di sviluppo erano considerate unicamente quali potenziali destinatarie di interventi economici ⁽¹⁶⁾.

Ciò che cominciò a delinearsi in ambito comunitario può, quindi, definirsi come un "regionalismo funzionale", in cui la

⁽¹²⁾ Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 255 ss.; L. LUNGHI, *op. cit.*, 372 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1217; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione regionale e locale*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2004, 355.

⁽¹⁴⁾ Per una panoramica a riguardo si veda A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, *cit.*, 256 ss.

⁽¹⁵⁾ A riguardo si veda A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, *cit.*, 1403 ss. Per una panoramica dei processi di regionalizzazione degli Stati membri, si veda D. STRAZZARI, *op. cit.*, 232 ss.

⁽¹⁶⁾ R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, *cit.*, 1228-1229.

Regione viene vista «come area geografica, omogenea sotto il profilo socio-economico, destinataria di interventi volti a favorire lo sviluppo e la coesione all'interno della Comunità» ⁽¹⁷⁾.

Ulteriore e successivo passaggio, nel senso dell'acquisizione di una rilevanza comunitaria per le Regioni, fu rappresentato dalla Dichiarazione comune, adottata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, il 19.06.1984, ove si affermò che «le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò perché permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale» ⁽¹⁸⁾.

Il tenore innovativo della Dichiarazione sottoscritta dalle tre istituzioni comunitarie non mancò di essere colto dalla dottrina più attenta ⁽¹⁹⁾ che, pur rilevando la sempre maggior utilizzazione della «dimensione funzionalistica regionale nelle politiche comunitarie», sottolineò «l'altrettanto frequente riferimento all'accezione istituzionale delle regioni quali enti pubblici esponenziali delle proprie collettività», nonché il ricorso a «nuovi

⁽¹⁷⁾ Così, testualmente, S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 764. Ulteriormente, si vedano M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, cit., 635; P. BILANCIA, *Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, 13.04.2003, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it; 2; M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, 34 ss.; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1404; L. LUNGHI, *op. cit.*, 387.

⁽¹⁸⁾ In argomento si vedano G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, cit., 89 ss.; G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 335; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, 1031; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 1405; L. LUNGHI, *op. cit.*, 378.

⁽¹⁹⁾ M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 36.

concetti come compartecipazione comunitaria e partenariato che implicano la formale associazione delle regioni al processo decisionale comunitario», con ciò, quindi, volendo mettere in luce l'emersione di una rinnovata ed accresciuta sensibilità comunitaria, rivolta verso delle Regioni che cominciavano ad essere considerate come qualcosa in più di mere circoscrizioni geografiche.

Il percorso intrapreso negli anni ottanta ricevette un'ulteriore conferma quando, nel 1985, vennero creati i Programmi Integrati per le Regioni Mediterranee (PIM). La rinnovata considerazione offerta alle entità regionali, in particolare, risultò concretizzarsi nel regolamento CEE n. 2088 del 1985, attuativo di tali Programmi. L'art. 5, par. 2, di tale regolamento, infatti, impose che i PIM fossero «elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato». Il procedimento delineato dal citato regolamento per la realizzazione di tali Programmi prevedeva, inoltre, che una volta che il progetto fosse stato approvato dalla Commissione europea si sarebbe dovuti addivenire alla stipula del c.d. «contratto di programma», finalizzato a puntualizzare gli aspetti attuativi ed esecutivi, e che doveva essere sottoscritto, oltre che dallo Stato membro e dalla stessa Commissione, anche dalle autorità locali di riferimento.

La creazione dei PIM venne salutata molto favorevolmente dalla dottrina maggioritaria ⁽²⁰⁾ che, in tali strumenti, ravvisò un deciso cambio di rotta del regionalismo comunitario. In questo senso, infatti, per la prima volta, le Regioni vennero viste «come veri partners istituzionali» chiamati a partecipare tanto alla fase

⁽²⁰⁾ Cfr., tra gli altri, M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, cit., 1030-1031; M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, cit., 636; V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, cit., 626-627.

ascendente quanto a quella discendente dei programmi che interessano le loro stesse realtà ⁽²¹⁾.

Sul versante critico, però, venne fatto notare che le citate previsioni in un certo qual modo erano ancora affette dalla c.d. “cecità regionale”, in quanto non individuavano univocamente ed uniformemente un livello regionale comunitario ⁽²²⁾. A ben vedere, però, questo accadde perché tale livello non era ancora presente in tutti gli Stati membri ⁽²³⁾.

Ad ogni modo, sembra che «la disciplina dei Programmi integrati mediterranei segni il passaggio dal “regionalismo funzionale” della Comunità al “regionalismo istituzionale”», sulla base del quale «le Regioni non vengono più considerate, come in passato, soltanto come delle aree geografiche caratterizzate da omogeneità socio economiche in cui realizzare determinati interventi, ma emergono come istituzioni politico-amministrative» ⁽²⁴⁾. Il cambiamento in questione, inoltre, venne di lì a poco

⁽²¹⁾ Cfr. L. LUNGHI, *op. cit.*, 393 ss. Nello stesso senso si veda M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 38, il quale fa notare come «il regolamento sui PIM [...] non si limita a riferirsi alle regioni-aree, ma implica un chiaro riferimento alle amministrazioni substatali, come le regioni nel caso italiano, per la prima volta formalmente riconosciute nel processo decisionale comunitario».

⁽²²⁾ G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 335.

⁽²³⁾ Ulteriore critica, sebbene circoscritta alla nostra realtà nazionale, fu mossa da chi sottolineò che l'amministrazione nazionale «ha spesso misconosciuto la novità insita nella formula del partenariato, tendendo a spezzare il percorso in due fasi, quella dei negoziati al livello nazionale-comunitario e quella dell'esecuzione sul piano nazionale-regionale, in tal modo riducendo anche la formula in questione al tradizionale schema che vede nello Stato l'unico soggetto abilitato ad interloquire sul piano internazionale, per di più con esiti non felici sul piano della tempestività ed adeguatezza dell'azione» (virgolettato di R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, cit., 1237).

⁽²⁴⁾ Così, testualmente, G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, cit., 98. In senso concorde, si vedano S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 764-765; P. BILANCIA, *Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, cit., 2.

Sul c.d. “regionalismo istituzionale”, ulteriormente, si vedano L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 89; L. LUNGHI, *op. cit.*, 387; M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 34; ID., *Regioni e Unione europea dopo la*

rafforzato con le modifiche apportate al Trattato istitutivo dall'Atto unico europeo del 1986 che, ampliando il novero degli scopi e delle politiche comunitarie, rimarcò il ruolo delle istituzioni regionali, quali soggettività attive e legittimate ad intervenire in forme di programmazione relativamente a progetti intersettoriali come il citato partenariato ⁽²⁵⁾.

Le innovazioni introdotte con l'Atto unico, successivamente, vennero confermate di lì a poco, nel 1988, in occasione della riforma dei fondi strutturali realizzata con il regolamento 2052 del 1988. In particolare, nella citata normativa comunitaria vennero introdotti alcuni principi indicativi della diversa e crescente importanza che le Regioni cominciavano a trovare nei contesti comunitari ⁽²⁶⁾. Tra questi il principio del "partenariato" ⁽²⁷⁾ finalizzato a realizzare una «stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune» ⁽²⁸⁾.

Il principio in questione, come è stato notato, non attribuì una diretta rilevanza alle entità regionali, richiedendo pur sempre l'intervento dello Stato per la definizione delle modalità di coinvolgimento degli stessi enti ⁽²⁹⁾. E' pur vero, però, che la citata normativa comunitaria introdusse un importante riconoscimento

riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale, cit., 1405, ove l'Autore sottolinea come con l'approdo al regionalismo istituzionale «le regioni degli Stati membri divengono soggetti con diretta rilevanza comunitaria (non internazionale) e agenti comuni di diritto comunitario».

⁽²⁵⁾ Cfr. G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, cit., 1218; L. CHIEFFI, *op. loc. ult. cit.*; A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, cit., 259.

⁽²⁶⁾ Sul punto, si veda, M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, cit., 636.

⁽²⁷⁾ In argomento, tra gli altri, G. MARCHETTI, *op. cit.*, 99.

⁽²⁸⁾ Così, testualmente, il regolamento 2052/88.

⁽²⁹⁾ Si veda M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 38-39.

per le Regioni ⁽³⁰⁾ che, adesso, «possono essere chiamate, sempre però dietro iniziativa dello Stato, ad inserirsi con una propria attività di programmazione e proposta nella fase ascendente di (determinati) procedimenti decisionali comunitari» ⁽³¹⁾.

Bisogna tuttavia sottolineare come la normativa sulla riforma dei fondi strutturali non fornì direttamente una nozione univoca circa le autorità substatali ⁽³²⁾ coinvolte nelle procedure di partenariato, rimettendo, quindi, alla struttura costituzionale di ogni singolo Stato membro il compito di individuare le Regioni quali istituzioni partner di tali processi decisionali. In questo senso, dunque, pare condivisibile l'opinione di chi ha fatto presente che «l'unico dato, in qualche modo innovativo, è offerto solamente dalla tendenza atecnica delle istituzioni comunitarie di orientamento al dialogo con i livelli regionali» ⁽³³⁾.

Ulteriore segnale nel senso della crescente considerazione comunitaria delle regioni si ebbe, sempre nel 1988, quando con la decisione n. 487/88 la Commissione istituì il Consiglio consultivo degli enti locali e regionali ⁽³⁴⁾. Tale organismo, in effetti, offrì un contributo quasi esclusivamente simbolico dato che, svolgendo

⁽³⁰⁾ Cfr. M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, cit., 1031.

⁽³¹⁾ Così, testualmente, R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, cit., 1236.

⁽³²⁾ Tale elemento non è di secondaria importanza, infatti, secondo G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 5, 1992, 1210, «il regionalismo europeo non può crescere sino a che sono diverse le figure di Regione nei vari Stati unitari».

⁽³³⁾ Così, testualmente, L. LUNGHI, *op. cit.*, 398.

⁽³⁴⁾ In argomento, tra gli altri, si vedano A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 1405; G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 335; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 765; G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e la loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, 112 ss.

funzioni meramente consultive, non poteva esercitare una reale incidenza sui processi decisionali comunitari ⁽³⁵⁾.

Nonostante i numerosi elementi fin qui segnalati, ed indirizzati nel senso di un progressivo accrescimento della rilevanza comunitaria delle Regioni, parte della dottrina continuò a ritenere che tutti gli interventi, susseguitisi fino alla fine degli anni ottanta, non avevano preso in considerazione le Regioni da un punto di vista istituzionale, bensì come un mero spazio di azione economica ⁽³⁶⁾.

E' pure vero, però, che proprio la fine degli anni ottanta fa registrare un vero e proprio movimento comunitario a favore della regionalizzazione ⁽³⁷⁾. In tale contesto, infatti, va catalogata la spinta del Parlamento europeo, a dire il vero più politica che giuridica, tendente a riconoscere evidenza istituzionale alle Regioni nonché il loro coinvolgimento nel processo decisionale comunitario ⁽³⁸⁾. A tal riguardo, particolare rilievo assume la risoluzione del Parlamento del 18 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità ed il ruolo delle regioni, alla quale venne allegata la c.d. "Carta comunitaria della regionalizzazione".

Tale documento, pur rappresentando, come prima accennato, unicamente una "raccomandazione politica" nei confronti degli Stati ⁽³⁹⁾ fornì elementi particolarmente significativi relativamente al percorso regionalista intrapreso a livello comunitario. In particolare, infatti, la "Carta comunitaria della regionalizzazione" sollecitò la creazione o, ove già presenti, il

⁽³⁵⁾ Cfr., a riguardo, F. FOIS, *Federalismo europeo ed Europa delle Regioni, un rapporto da definire*, in rete su www.dirittoestoria.it, 7; M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 40.

⁽³⁶⁾ In questo senso, si veda S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, cit., 340 ss.

⁽³⁷⁾ Si veda, in proposito, M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1404 ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. M. SCUDIERO, *op. loc. cit.*

⁽³⁹⁾ G. MARCHETTI, *op. cit.*, 90.

mantenimento di entità di tipo regionale da parte degli Stati membri, individuando ulteriormente anche le caratteristiche che avrebbero dovuto essere presenti nelle stesse entità, quali la personalità giuridica ⁽⁴⁰⁾, la titolarità di competenze legislative ed esecutive ⁽⁴¹⁾, l'autonomia statutaria ⁽⁴²⁾ e finanziaria ⁽⁴³⁾, la presenza di assemblee rappresentative e democraticamente elette nonché di governi democraticamente legittimati ⁽⁴⁴⁾.

A parte le rilevanti indicazioni fin qui riportate, la “Carta comunitaria della regionalizzazione” introdusse due elementi particolarmente importanti in relazione all’oggetto della nostra trattazione. Infatti, oltre ad affermare la differenza tra le politiche comunitarie e quelle internazionali ⁽⁴⁵⁾, la Carta, all’art. 25, comma 1, sottolineò che «le Regioni contribuiranno alla presa di posizione degli Stati in seno alle istanze comunitarie nell’ambito delle loro competenze o nei casi in cui le questioni in esame riguardino direttamente i loro interessi», a tal fine, proseguiva il comma 2 dello stesso articolo, gli Stati avrebbero dovuto assicurare «alle Regioni informazioni rapide e dettagliate sui progetti comunitari, di preferenza mediante l’istituzionalizzazione della rappresentanza delle Regioni». Nello stesso senso, inoltre, la Carta prevede una partecipazione regionale alle attività di organismi a carattere consultivo o di qualunque altra natura che le Istituzioni comunitarie avrebbero istituito con tale specifica finalità ⁽⁴⁶⁾.

E’ quindi grazie alla “Carta comunitaria della regionalizzazione” che, sebbene sotto forma di sollecitazione ancora meramente politica, venne sottolineata la necessità di un coinvolgimento delle entità regionali a quei processi decisionali

⁽⁴⁰⁾ Art. 3.

⁽⁴¹⁾ Art. 11.

⁽⁴²⁾ Art. 5.

⁽⁴³⁾ Artt. 17-22.

⁽⁴⁴⁾ Art. 7-9.

⁽⁴⁵⁾ In questo senso si veda l’art. 24 comma 1. Per un approfondimento in argomento si rinvia alle riflessioni precedentemente svolte nel Capitolo I.

⁽⁴⁶⁾ art. 27, comma 1.

comunitari relativi a questioni che, sul piano nazionale, rientrano nella competenza o, comunque, nell'orbita dell'interesse regionale ⁽⁴⁷⁾. Cosicché, l'impatto innovativo della Carta venne riconosciuto in dottrina anche da chi, pur sottolineando come concretamente tali contenuti «si risolvevano in frasi di buoni propositi», rilevò che tale documento offrì una particolare visibilità alla questione regionale ponendo le basi per un «seppure vago “riconoscimento”» delle esigenze e del ruolo istituzionale di tali entità ⁽⁴⁸⁾.

Il salto di qualità relativo alla crescente considerazione manifestatasi al livello comunitario nei confronti delle regioni avviene nel 1992 con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht. E', infatti, con tale documento che le sollecitazioni regionalistiche, fino ad allora mantenutesi sul piano squisitamente politico, trovano un riconoscimento giuridico.

In particolare il Trattato di Maastricht sottolinea il rilievo comunitario delle regioni, anche per ciò che attiene le possibilità alle stesse riconosciute di partecipare alla fase ascendente comunitaria, con l'introduzione di tre significative innovazioni ⁽⁴⁹⁾. In primo luogo, viene esteso e ripreso il principio di sussidiarietà ⁽⁵⁰⁾, affermando, nell'art. A, comma 2, che tra gli obiettivi del Trattato vi è «la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini». Non volendo adesso anticipare riflessioni che riserviamo al proseguo della presente trattazione, pare però evidente la notevole rilevanza di tale affermazione sulle

⁽⁴⁷⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 40.

⁽⁴⁸⁾ In questo senso, testualmente, L. LUNGHI, *op. cit.*, 379. Tra le voci critiche, ulteriormente, è da registrarsi la posizione di D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 1406.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, cit., 950.

⁽⁵⁰⁾ Tale principio viene esteso, poiché già con l'Atto unico era stato riferito alla tutela ambientale.

potenzialità partecipative riconoscibili alle Regioni in ordine ai processi decisionali comunitari ⁽⁵¹⁾.

In secondo luogo, il Trattato di Maastricht istituì il Comitato delle Regioni, chiamandone a far parte i rappresentanti delle collettività regionali e locali e attribuendo a tale organo una funzione consultiva, con ciò offrendo una «conferma del nuovo regionalismo istituzionale comunitario» ⁽⁵²⁾.

Infine, il Trattato del 1992, riformulando l'art. 203 (ex art. 146) TCE, aprì il Consiglio dei Ministri anche a rappresentanti degli Stati membri i quali, dovendo possedere il livello ministeriale, potevano essere, oltre che rappresentanti ufficiali del Governo nazionale, anche rappresentanti regionali purché di rango ministeriale.

La strada intrapresa a partire dagli anni settanta e sfociata negli importanti riconoscimenti di natura giuridica contenuti nel Trattato di Maastricht, però, nell'ultimo decennio, non ha portato ad una netta istituzionalizzazione delle Regioni e, quindi, all'attribuzione in capo alle stesse di concrete possibilità di incidere sul processo decisionale comunitario. Il Trattato di Amsterdam del 1997, infatti, non ha riconosciuto al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere alla Corte di Giustizia per far rispettare il principio di sussidiarietà ⁽⁵³⁾. Cosicché, di fronte alla crescente espansione delle competenze comunitarie, sempre più invasive delle sfere di interesse e competenza regionale, alle stesse Regioni non è stato attribuito a livello comunitario uno strumento indispensabile per poter tutelare il rispetto di quel principio che

⁽⁵¹⁾ Cfr. G. MARCHETTI, *op. cit.*, 92 ss.; L. LUNGHI, *op. cit.*, 387 ss.; D'ATENA, *op. ult. cit.*, 1407; M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, *cit.*, 636 ss.; R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, *cit.*, 1229 ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, *cit.*, 90 ss.

⁽⁵²⁾ Così, testualmente, M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, 637.

⁽⁵³⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, *cit.*, 1407; F. FOIS, *Federalismo europeo ed Europa delle Regioni, un rapporto da definire*, *cit.*, 7.

vuole una maggiore vicinanza tra i cittadini ed i livelli istituzionali in cui si prendono le decisioni.

Neanche il Trattato di Nizza del 2000 o il progetto di Costituzione Europea, recentemente bloccato dalla mancata ratifica di Francia e Olanda, hanno offerto alle Regioni nuovi e significativi elementi relativi al rilievo istituzionale degli enti di autonomia regionale ⁽⁵⁴⁾. E' però da dire che il Parlamento europeo, nella risoluzione del 13.01.2003, si è pronunciato a favore di un superamento della rigida concezione piramidale e gerarchica del sistema istituzionale dell'Unione Europea, ritenendo che l'Unione debba individuare nuovi procedure partecipative che garantiscano il ruolo delle collettività regionali, in particolare, nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e, quindi, nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario ⁽⁵⁵⁾.

Il quadro d'insieme appena evidenziato ed orientato verso una istituzionalizzazione, sebbene ancora incompleta, del livello regionale nel sistema comunitario, è stato accompagnato, nel corso degli anni, da un nutrito dibattito dottrinario. In particolare, alle tensioni regionalistiche manifestate con forza dal Parlamento europeo negli anni ottanta, corrispose in dottrina un dibattito non meno acceso. E' in quel periodo, infatti, che nascono le correnti di pensiero indirizzate nel senso di una "Europa delle Regioni" ma, a dire il vero, fino ai giorni nostri, gli studiosi più attenti continuano a rivolgere le loro attenzioni intorno ai differenti modelli ipotizzabili di "Europa delle Regioni" ⁽⁵⁶⁾.

Una prima posizione in questo senso, come prima evidenziato, sembrerebbe quella espressa dal Parlamento

⁽⁵⁴⁾ Circa le "occasioni mancate" dal Trattato Costituzionale si veda A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, cit., 951 ss.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. P. BILANCIA, *Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, cit., 4.

⁽⁵⁶⁾ Per una panoramica della varie posizioni emerse in dottrina si veda A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 267 ss.

europeo ⁽⁵⁷⁾ che volle delineare una “Europa dei popoli e delle regioni”, quale «aspetto del più vasto disegno per un modello tendenzialmente federale in cui siano assicurati maggiormente i caratteri di democraticità esponenziale e un’articolazione istituzionale più vicina ai cittadini» ⁽⁵⁸⁾.

In dottrina, diversamente, a posizioni più drastiche se ne affiancarono altre più miti e gradualisti. Nel senso maggiormente oltranzista, si ipotizzò una “Europa delle sole Regioni”, nella cui prospettiva una Federazione europea o, comunque, una più stretta Unione avrebbe dovuto comportare la dissoluzione degli Stati nazionali ai quali sostituire le entità regionali ⁽⁵⁹⁾. In quest’ottica, quindi, i soggetti federati non sarebbero dovuti essere costituiti dagli attuali Stati ma dalle entità sub-statali che avrebbero potuto anche dar vita a nuove entità regionali transnazionali, fondendo insieme Regioni provenienti da differenti Stati membri ⁽⁶⁰⁾.

Meno drastica e, forse per questo, maggiormente condivisa fu, invece, la tesi di chi immaginò un modello di “Europa a tre livelli”, secondo il quale «lo Stato nazionale non si dissolverebbe: più realisticamente, verrebbe “superato”, nel senso che coesisterebbe con due altre realtà, alle quali trasferirebbe una parte dei suoi poteri: verso l’alto, alla Federazione europea; verso il basso, alle autonomie regionali» ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, cit., 231.

⁽⁵⁸⁾ Così, testualmente, M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, 39.

⁽⁵⁹⁾ In questo senso, si veda D. DE ROUGEMONT, *L’attitude federaliste* (Rapporto al Congresso di Montreux dell’UEF, agosto 1947), in SIDJANSKI, *L’avvenire federalista dell’Europa*, Milano, 1993, 19 ss.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. l’intervento di G. MIGLIO, in J. JACOBELLI (a cura di), *Il federalismo degli italiani*, Bari, 1997, 88. Riportano tali posizioni anche A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, cit., 1412; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1405-1406.

⁽⁶¹⁾ Così, testualmente, F. FOIS, *Federalismo europeo ed Europa delle Regioni, un rapporto da definire*, cit., 7.

Nell'ambito delle differenti opzioni ermeneutiche fino ad ora emerse, tuttavia, deve registrarsi che «l'“Europa delle Regioni” [...] si presenta tuttora come una meta collocata in un futuro incerto» ⁽⁶²⁾, cosicché, il dibattito di cui si è dato conto continua a interessare gli studiosi del settore, oggi come in passato.

2. Profili di influenza del principio di sussidiarietà sul ruolo partecipativo delle Regioni nella fase ascendente comunitaria.

Nell'intento di approfondire gli aspetti relativi alla tematica della rilevanza regionale nei processi decisionali comunitari, e volendoci soffermare sulle prospettive in tal senso offerte a tali enti nello scenario europeo, è da rilevare che l'inizio degli anni novanta fece registrare a riguardo delle rinnovate aspettative in concomitanza all'introduzione del Trattato sull'Unione Europea. I passaggi giuridico-istituzionali prodromici alla sottoscrizione di tale Trattato ⁽⁶³⁾, infatti, sollevarono l'attenzione della dottrina ⁽⁶⁴⁾ circa la possibile emersione di nuove modalità di partecipazione regionale alla formazione degli atti decisionali comunitari e, in particolar modo, in ordine al ruolo che in tale prospettiva avrebbe potuto esercitare il principio di sussidiarietà.

Senza avere la pretesa di analizzare in questa sede le varie sfaccettature del citato principio, né di evidenziarne le plurime valenze giuridiche, è però da notare che la tematica oggetto della nostra attenzione è stata in un certo senso interessata dalla

⁽⁶²⁾ In questo senso, testualmente, V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, cit., 604. Differentemente, invece, si veda M. PLUTINO, *La partecipazione delle regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., 59, ad avviso del quale già da tempo il dibattito relativo all'Europa delle Regioni” è giunto a un punto morto.

⁽⁶³⁾ Si vedano, a tal riguardo, le conclusioni del vertice europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 40 ss.

codificazione di tale principio all'interno del Trattato di Maastricht. In questo senso, infatti, volendo andare oltre la lettura tesa a rinvenire in tale principio lo strumento di decentramento delle competenze attuative, la previsione dell'art. 3B del Trattato, secondo la quale la Comunità «interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario», nel suo valore di criterio di indirizzo politico, sembra una disposizione passibile di essere letta in combinato disposto con il secondo comma dell'art. A ⁽⁶⁵⁾, in cui il Trattato indicò come suo obiettivo «la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini».

In base a quanto fin qui evidenziato, infatti, nella sua accezione politica ⁽⁶⁶⁾, dal principio di sussidiarietà potrebbe derivare, non solo, che le decisioni devono essere adottate dal livello più prossimo ai cittadini ma, ulteriormente, che anche ove assunte a livello comunitario, le decisioni debbano comunque comportare, nel loro procedimento di approvazione, un significativo concorso degli enti maggiormente vicini agli stessi amministrati ⁽⁶⁷⁾. Ciò perché «è evidente che se si intende

⁽⁶⁵⁾ A riguardo, cfr. M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, cit., 1033; A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, cit., 260; F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998, 60-61.

⁽⁶⁶⁾ Similmente si veda R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 295, il quale sottolinea come la formulazione di tale principio offra un rafforzamento "ideologico" del ruolo delle Regioni.

⁽⁶⁷⁾ Si veda, a tal riguardo, H. DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, in *Amm. It.*, 2000, 1234 ss., il quale rinviene nel principio di sussidiarietà non solo uno strumento indirizzato a coinvolgere le Regioni nell'applicazione delle politiche comunitarie. Secondo l'Autore, infatti, il principio di sussidiarietà applicato alle politiche regionali si basa «sulla ricerca di una maggiore efficacia dell'azione pubblica attraverso il coinvolgimento dei livelli decisionali e degli

valorizzare le autonomie territoriali senza scardinare il sistema degli Stati nazionali è necessario ricostruire il concetto di sussidiarietà come capacità per enti minori rispetto agli Stati di dialogare direttamente con le istituzioni comunitarie in vista di una maggiore vicinanza della Comunità europea ai cittadini e alle realtà locali» ⁽⁶⁸⁾. Secondo questa chiave di lettura, quindi, il riferimento alle entità regionali dovrebbe essere inteso «non soltanto come ricerca di un ambito vitale di riferimento delle politiche anzidette, ma ancor prima come mobilitazione e coinvolgimento della risorsa costituita dall'ente Regione» ⁽⁶⁹⁾.

La possibilità di leggere nel principio di sussidiarietà una chiave di legittimazione in ordine alla partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria, però, non è stata accolta unanimemente in dottrina ⁽⁷⁰⁾. In senso critico circa l'influenza

operatori più vicini alla realtà concreta». Conferma tale indirizzo P. BILANCIA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle Regioni e loro possibili riflessi nel futuro assetto organizzativo regionale*, in AA. VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 98 ss. In particolare l'Autrice fa presente che «dai più recenti documenti elaborati in sede comunitaria sulla qualità redazionale dei testi normativi emerge con chiarezza l'intento di accentuare notevolmente gli sforzi di attuazione del principio di sussidiarietà, fin dalla elaborazione dei programmi legislativi ad opera della Commissione», cosicché – prosegue l'Autrice – «alla luce di tali meccanismi, e tenuto conto dei recenti sviluppi legislativi in materia di competenza delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, diviene auspicabile un intervento di tali enti nella negoziazione dei processi di consultazione delle iniziative legislative in sede comunitaria».

⁽⁶⁸⁾ Così, testualmente, A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 195.

⁽⁶⁹⁾ Così, testualmente, M. SCUDIERO, *op. cit.*, 1032. Concordemente, si veda anche M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, cit., 637, il quale sottolinea l'importanza di tale principio in ordine alla valorizzazione di tutte le istanze regionali.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 42, il quale rileva la possibilità di trarre una lettura equivoca del principio che nella formulazione del Trattato sembra assumere il ruolo di criterio guida solo nei rapporti tra Comunità e Stati membri. Differentemente, ad avviso di S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 346, «appare chiaro come l'introduzione e l'estensione del suddetto principio a tutti i campi di azione delle politiche dell'U.E. funga, adesso, così come in passato, da trampolino all'inserimento degli attori subnazionali nei processi decisionali nazionali e sovranazionali».

dello stesso sulla complessiva rilevanza regionale è stato sostenuto che tale principio è riferibile soltanto «ai rapporti tra Stati e Comunità, e non si estende invece al livello substatale» ⁽⁷¹⁾. Ad avviso di tale dottrina, infatti, «su questo secondo piano si può parlare forse della pervasività di un valore a tendenziale espansione, di un auspicio a livello di interpretazione evolutiva, ma non certo di un dato normativo vero e proprio» ⁽⁷²⁾.

Sulla scia della lettura critica evidenziata, è stato anche messo in luce il rischio che un'applicazione centralistica di tale principio possa svuotare le competenze ed il ruolo degli enti di autonomia regionale ⁽⁷³⁾. In questo senso, infatti, l'ambigua formulazione letterale del principio in questione, che pare rivolgersi unicamente agli Stati membri ed alle loro relazioni con la Comunità, associata dall'estrema indeterminatezza della disposizione che lo contiene, potrebbero paradossalmente comportare una riduzione della rilevanza delle Regioni nelle dinamiche comunitarie ⁽⁷⁴⁾. La concretezza di tale pericolo non sembrò una mera astrazione speculativa, tanto che, nell'assise delle Regioni d'Europa riunitasi a Manneheim nel febbraio del 1991, si precisò nella dichiarazione finale che «il principio di sussidiarietà stabilito nel Trattato vale non solo tra la Comunità europea e gli Stati membri, ma anche per il rapporto con il livello regionale e che richiede un'applicazione che parta da una prevalenza del livello più vicino e permetta per il resto ad ogni livello (Comunità-Stato membro-Regione) di adempiere i propri compiti in conformità con le sue competenze». Così facendo,

⁽⁷¹⁾ In questo senso, testualmente, G. F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1250. Concordemente v. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 167.

⁽⁷²⁾ G. F. FERRARI, *op. loc. ult. cit.*

⁽⁷³⁾ Cfr. L. LUNGHI, *Entità substatali: Regioni ed Unione Europea: una dinamica convivenza*, cit., 389.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, 102 ss. e, in particolare, p. 104.

quindi, proprio le entità regionali avanzarono l'auspicio che tale principio, andando oltre la lettera dell'art. 3B, potesse trovare riscontri anche nei rapporti tra le Regioni e la Comunità ⁽⁷⁵⁾.

Ove si accogliesse l'accezione, prima evidenziata, di un principio di sussidiarietà inteso quale formulazione normativa indirizzata a mettere in risalto la necessità di un concorso regionale nella formulazione degli atti comunitari ⁽⁷⁶⁾, dovrebbero mettersi in evidenza alcune considerazioni. In quest'ipotesi, infatti, «ne conseguirebbe che la Comunità europea sarebbe responsabile per la violazione delle regole sulla competenza nei confronti degli enti territoriali le cui prerogative venissero illegittimamente comprese. Qualora invece il problema riguardasse settori nei quali gli Stati avessero attribuito alla Comunità competenze esclusive, la responsabilità per la violazione dei poteri delle Regioni ricadrebbe sul Governo centrale e sul Parlamento nazionale per il mancato coinvolgimento delle stesse Regioni nel processo di approvazione delle norme dei Trattati che istituiscono tali competenze esclusive» ⁽⁷⁷⁾.

3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle dinamiche ascendenti delle autonomie regionali.

Nell'ambito della crescente rilevanza comunitaria delle Regioni, manifestatasi in misura viepiù crescente a partire dagli anni settanta, va ulteriormente collocata la necessità, da più parti manifestata, di creare un organismo di rappresentanza degli stessi

⁽⁷⁵⁾ Cfr. G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1223.

⁽⁷⁶⁾ In senso concorde con questa chiave di lettura si veda A. SCIROCCO, *Concorrenza, collaborazione e sussidiarietà come principi regolatori dei rapporti tra Unione europea, Stato e Regioni. Il caso delle "istituzioni regionali" italiane e spagnole*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, II tomo, Napoli, 2002, 489-490.

⁽⁷⁷⁾ Così, testualmente, A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 194.

enti, con funzioni ausiliarie rispetto alle istituzioni comunitarie. Una prima risposta, in tal senso, venne offerta dalla Commissione che, con decisione del 24 giugno 1988, n. 487, istituì il “Consiglio consultivo degli enti regionali e locali” ⁽⁷⁸⁾, quale organo consultivo della Commissione e collocato nell’ambito della stessa istituzione ⁽⁷⁹⁾. In particolare, per ciò che a noi interessa, venne prevista la consultazione di tale Consiglio «su qualsiasi questione relativa allo sviluppo regionale e in particolare all’elaborazione [...] della politica regionale della Comunità, la quale comprende anche le implicazioni regionali e locali delle altre politiche».

L’introduzione di tale organismo, tuttavia, non parve rappresentare una soluzione adeguata ed idonea a valorizzare il ruolo regionale nei contesti comunitari. Le critiche all’iniziativa della Commissione, in particolare, venivano motivate sulla base del ridotta rilevanza di tale organismo che appariva limitato tanto nell’autonomia, in quanto collocato all’interno della Commissione, quanto nella possibilità di azione, circoscritta solamente ad una possibile consultazione da parte della Commissione stessa ⁽⁸⁰⁾.

Sulla scia delle accennate critiche, quindi, vennero avanzate molteplici proposte, tra di loro differenti ⁽⁸¹⁾, finalizzate alla creazione di nuovo organismo.

Il dibattito apertosi a riguardo tra gli Stati membri, in particolare, vide nella posizione espressa dalla Germania e dal

⁽⁷⁸⁾ Tale organismo era composto da 42 membri, titolari di un mandato elettivo regionale o locale, nominati a titolo personale dalla Commissione per un periodo di tre anni.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, 611 ss.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. A. TIZZANO, *op. loc. ult. cit.*; A. M. CECERE, *La “dimensione” regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 180.

⁽⁸¹⁾ Cfr. B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 482 ss.; M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, *cit.*, 44; A. M. CECERE, *op. cit.*, 180 ss.; TIZZANO, *op. cit.*, 612 ss.

Parlamento europeo ⁽⁸²⁾ la proposta maggiormente orientata ad attribuire concreta incisività nel procedimento decisionale comunitario ad un organismo rappresentativo degli enti di autonomia regionale. In questo senso, infatti, tali proposte ipotizzavano la creazione di un Comitato inteso quale organo autonomo e con funzioni consultive rispetto a tutte le istituzioni comunitarie, eccezion fatta per la Corte di Giustizia. Tali istituzioni avrebbero dovuto consultarlo nei casi previsti dal Trattato e, comunque, in relazione all'adozione di misure concernenti lo sviluppo regionale e la politica regionale della Comunità ⁽⁸³⁾. La proposta tedesca, inoltre, pur riconoscendo come non vincolante il parere rilasciato dal Comitato, prevedeva, nei casi di consultazione previsti dal Trattato, l'obbligo per le istituzioni di motivare le ragioni alla base dell'eventuale decisione di discostarsi dai detti pareri. Infine, veniva proposta la legittimazione del Comitato, ex art. 173 del Trattato CEE, ad azionare la tutela giurisdizionale, ricorrendo alla Corte di Giustizia, ove ritenesse violate le sue prerogative o, comunque, il principio di sussidiarietà.

Come detto, però, le posizioni rappresentate dai Paesi membri si differenziarono di molto le une dalle altre ⁽⁸⁴⁾, cosicché, il punto di mediazione si concretizzò nella proposta elaborata

⁽⁸²⁾ Si veda, a riguardo, la risoluzione del 22.11.1990.

⁽⁸³⁾ A tale riguardo, la proposta del Parlamento prevedeva una consultazione del Comitato anche ove oggetto dell'attività delle istituzioni fosse l'adozione di misure capaci di incidere su questioni regionali e, cosa ancora più importante, ove tali misure rientrassero negli ambiti di competenza regionale.

⁽⁸⁴⁾ Si veda, a riguardo, TIZZANO, *op. cit.*, 614-615, il quale, prima della definitiva istituzione di tale Comitato, rilevò come le eterogenee indicazioni degli Stati «pur dandogli collocazione, attribuzioni ed organizzazione diverse, tutte propongono la formale istituzione dell'organo regionale a livello del Trattato CEE. E il punto merita di essere sottolineato perché nel caso che una qualsiasi di tali proposte fosse finalmente accolta, si avrebbe per la prima volta il formale riconoscimento nello stesso Trattato CEE di uno specifico ruolo delle Regioni e l'attribuzione di competenze ad un organo di rappresentanza delle stesse: si avrebbe insomma una prima apertura formale su un fronte che è stato finora rigidamente chiuso alle istanze regionali».

dalla presidenza lussemburghese ⁽⁸⁵⁾ che, grosso modo, corrispose a quella definitivamente accolta e formalizzata, all'esito dei lavori della Conferenza intergovernativa del 1991, nel Trattato di Maastricht. Quest'ultimo, infatti, all'art. 198A, stabilì l'istituzione di «un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali»; per l'appunto, il "Comitato delle Regioni".

Al Comitato vennero attribuite funzioni consultive nei confronti del Consiglio e della Commissione. In particolare, le dette istituzioni avrebbero dovuto consultarlo, obbligatoriamente, nei casi previsti dal Trattato ⁽⁸⁶⁾, oppure di loro iniziativa, in ogni ipotesi in cui lo avessero ritenuto opportuno. Ulteriormente, venne previsto che il Comitato potesse rilasciare pareri, in caso di consultazione del Comitato economico e sociale, quando ritenesse che fossero interessati specifici interessi regionali. Infine, venne previsto che il Comitato potesse rilasciare un parere su qualsiasi questione comunitaria, spontaneamente ed ove lo avesse ritenuto opportuno.

Ad oggi, quindi, il Comitato delle Regioni risulta formato da componenti nominati all'unanimità dal Consiglio su proposta dei vari Stati membri che, autonomamente, scelgono al loro interno le procedure per individuarli. Le funzioni di detto organismo continuano a collocarsi nell'ambito di una attività consultiva, obbligatoria ⁽⁸⁷⁾, facoltativa o spontanea, svolta nei

⁽⁸⁵⁾ Cfr. A. M. CECERE, *op. cit.*, 181 ss.

⁽⁸⁶⁾ Vennero individuate come materie di consultazione obbligatoria: l'educazione, nel quadro della politica sociale; la cultura; la sanità pubblica; le reti traseuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia; la coesione economica e sociale.

⁽⁸⁷⁾ Con la sottoscrizione del Trattato di Amsterdam sono state incluse, nell'ambito dei pareri obbligatori, le seguenti nuove materie: trasporti; ambiente di lavoro; sicurezza e protezione dei lavoratori; lotta alla disoccupazione; attuazione della disciplina relativa al fondo sociale europeo; formazione professionale; protezione ambientale.

confronti del Consiglio, della Commissione e, oggigiorno, anche del Parlamento ⁽⁸⁸⁾.

Volendo valutare il contributo del Comitato delle Regioni nelle dinamiche decisionali comunitarie è da dire che l'istituzione di tale organismo venne salutata con favore da quella parte della dottrina che osservò come «la previsione del nuovo Comitato delle Regioni rappresenta la conferma del nuovo regionalismo istituzionale comunitario» ⁽⁸⁹⁾. L'istituzione di tale organismo, infatti, pur nell'ambito di un'incisività circoscritta alla mera funzione consultiva ⁽⁹⁰⁾, rappresentò una significativa presa di coscienza da parte del soggetto politico comunitario e, quindi, degli Stati membri, relativamente alla necessità di un riconoscimento e di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle dinamiche decisionali europee ⁽⁹¹⁾. Cosicché, pur non

⁽⁸⁸⁾ In seguito all'approvazione del Trattato di Amsterdam, l'art. 265 (ex 198C) ha, infatti, previsto anche il Parlamento tra le istituzioni legittimate a consultare il Comitato.

⁽⁸⁹⁾ Così, testualmente, M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, cit., 637. L'Autore, in particolare, pur constatando che tale organismo non soddisfa le aspettative legate ad una presenza più incisiva delle Regioni nel contesto comunitario, tuttavia, riconosce che il Comitato delle Regioni «rappresenta il nucleo fondante dell'articolazione autonomistica europea». In senso più cautamente ottimistico si veda R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, cit., 295, il quale constata come «l'avvenuta istituzionalizzazione del ruolo degli enti decentrati sicuramente è per ora di basso livello, ma va percepita come indice di un contesto comunitario generale che pare evolversi in senso chiaramente favorevole ad un processo di regionalizzazione».

⁽⁹⁰⁾ Rileva condivisibilmente M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996, 64, che «con l'attivazione del CdR, il processo decisionale comunitario ha subito, come più volte sottolineato, un effetto di ulteriore complessificazione funzionale, oltre che organizzativa, ma non (ancora) di mutamento strutturale». Ciò nonostante, l'Autore chiarisce come i pareri del CdR producono un effetto di «razionalizzazione democratica», poiché rendono il procedimento decisionale comunitario maggiormente ricettivo nei confronti delle istanze territoriali di base.

⁽⁹¹⁾ Cfr. L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 93 ss.; A. M. CECERE, op. cit., 179; G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 336. Quest'ultimo Autore, in particolare, sottolinea come «non può essere sminuito il rilievo di una istituzione che porta direttamente la voce delle articolazioni territoriali degli Stati nel processo decisionale comunitario». In questo senso – sempre secondo l'Autore – «in qualche modo, tale

essendo contemplato nel novero delle istituzioni comunitarie, «il Comitato delle Regioni è stato subito annoverato tra le “strutture d'autorità” del sistema politico comunitario, dal momento che partecipa “con ruolo specifico, al processo di conversione della domanda politica in decisioni vincolanti dell'Unione”» ⁽⁹²⁾.

E' pur vero, però, che il Comitato delle Regioni venne creato, ed a tutt'oggi è stato mantenuto, come un organismo con funzioni prettamente consultive e, quindi, dotato di una scarsa incisività nell'iter decisionale comunitario ⁽⁹³⁾. Infatti, se si esclude il dato simbolico che ci permette di individuare nel Comitato un'assise rappresentativa delle realtà regionali e locali ⁽⁹⁴⁾, gli strumenti concretamente attribuiti a tale organismo paiono troppo blandi per potergli riconoscere un ruolo concreto nel processo di formazione degli atti comunitari ⁽⁹⁵⁾.

previsione implica che le Regioni (e gli enti locali) siano articolazioni dell'Unione europea non meno degli Stati di appartenenza».

⁽⁹²⁾ In questo senso, A. M. CECERE, *La “dimensione” regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., 182, nonché – così come riportato dall'Autore – M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, cit., 34.

⁽⁹³⁾ In questo senso, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 168. Ulteriormente, sottolinea le problematiche inerenti il ruolo e le funzioni del Comitato delle Regioni M. P. CHITI, *Diritto comunitario e Regioni, attività di rilievo internazionale*, cit., 1129; F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 122 ss.

⁽⁹⁴⁾ «Si tratta di un'assemblea rappresentativa delle Regioni, tramite la quale si vorrebbe includere il punto di vista delle autonomie regionali nelle dinamiche comunitarie: dinanzi alla constatazione che gran parte della legislazione UE viene applicata a livello regionale, il CdR favorisce l'intervento dei rappresentanti delle entità locali nei processi di formazione della legislazione comunitaria, fungendo quasi da raccordo tra lo spazio politico locale più prossimo ai cittadini europei e le istituzioni comunitarie» (così, testualmente, G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*, Roma, 2002, 186).

⁽⁹⁵⁾ Cfr. G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, cit., 1224 ss. In particolare, l'Autore avanza una critica complessiva – sostanzialmente condivisa dalla dottrina maggioritaria – relativamente, sia ai criteri di formazione e quindi alla rappresentatività del Comitato, che nei confronti degli effettivi strumenti riconosciuti a tale organismo al fine di partecipare all'iter decisionale comunitario. Nella stessa direzione critica v. M. P. CHITI, *Regioni ed integrazione europea*, 548 ss.

Sebbene con il Trattato di Amsterdam sia stato ampliato il novero di materie in cui risulta necessaria l'acquisizione del parere del Comitato, tuttavia, risulta ancora impossibile non costatare la debolezza dello stesso parere ⁽⁹⁶⁾. La possibilità di discostarsene senza evidenziare le ragioni che possono giustificare un diverso indirizzo unitamente all'impossibilità per lo stesso organismo di difendere le proprie attribuzioni e, quindi, il proprio ruolo nella fase di formazione delle decisioni comunitarie, tramite lo strumento del ricorso alla Corte di Giustizia, sembrano ancora elementi idonei a circoscrivere troppo il ruolo ed il possibile contributo del Comitato ⁽⁹⁷⁾.

E' pur vero, però, che tra le principali cause della scarsa incisività del Comitato delle Regioni nel contesto comunitario sono da annoverare le sostanziali differenze sussistenti tra le realtà autonomistiche dei diversi Stati membri. Infatti, per attribuire al Comitato la possibilità di incidere effettivamente nel processo decisionale comunitario si dovrebbe fare di questo organismo lo strumento per assicurare alle entità regionali, rappresentate nel Collegio, il potere di intervenire su quelle stesse materie riservate alla loro disciplina sul versante nazionale ⁽⁹⁸⁾. Solo nella

⁽⁹⁶⁾ Cfr. J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, cit., 580; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 765-766.

⁽⁹⁷⁾ Concordemente circa i rilievi critici riportati si veda H. DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, cit., 1228. Relativamente ai pareri del Comitato si veda anche F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, cit., 72 ss., il quale però sottolinea come, ad avviso dello stesso CdR, le istituzioni comunitarie non hanno trascurato la valenza delle indicazioni provenienti dal Comitato soprattutto in relazione alla elaborazione delle politiche che interessano direttamente lo sviluppo degli enti locali e regionali.

⁽⁹⁸⁾ In questo senso, si veda A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 1417, ad avviso del quale «con riferimento a tali materie, infatti: a) il coinvolgimento assolverebbe alla funzione di compensare gli enti territoriali delle perdite subite per effetto della europeizzazione delle rispettive competenze; b) il coinvolgimento favorirebbe l'intervento dei medesimi enti territoriali nella fase discendente dei processi comunitari, propiziando la spontanea ottemperanza al diritto europeo da parte dei soggetti chiamati ad eseguirlo od attuarlo».

prospettiva di riacquisire sul piano comunitario i poteri persi nei contesti nazionali, infatti, gli enti regionali comunitari potrebbero ottenere un effettivo coinvolgimento del Comitato nelle dinamiche decisionali europee ⁽⁹⁹⁾. Il quadro regionale dei differenti Paesi europei, tuttavia, appare ben diverso ⁽¹⁰⁰⁾. In questo senso, infatti, le difficoltà che emergono non sono legate solo al fatto che non tutti gli Stati membri prevedono al loro interno Regioni dotate di potestà legislativa ⁽¹⁰¹⁾ ma, ulteriormente, che non mancano differenziazioni tra Regioni del medesimo Stato ⁽¹⁰²⁾.

Volendo, comunque, valutare appieno il contributo del Comitato delle Regioni nelle dinamiche decisionali dell'Unione andando oltre lo strumento del parere, assegnato a tale organismo per rappresentare il proprio punto di vista alle istituzioni direttamente coinvolte nei processi decisionali, è da giudicare con

⁽⁹⁹⁾ A riguardo, rileva criticamente A. M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., 201, come «sembra che la volontà degli Stati sia quella di mantenere una configurazione dell'organo inadeguata a soddisfare le istanze di un effettivo inserimento delle articolazioni autonomistiche regionali e locali nel circuito decisionale comunitario, così da proteggere l'articolazione ancora eminentemente statalistica del processo di integrazione europeo, a discapito soprattutto delle entità autonome territoriali che nell'ordinamento giuridico nazionale sono dotate di potestà legislativa».

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2004, 629.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2003, 253 ss.; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, cit., 233. Nella stessa direzione v. F. J. BASTIDA, *Le Assemblée regionali in Europa*, relazione tenuta al seminario relativo a "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", Roma, 24.03.2000, in rete su www.luiss.it. Nella stessa direzione si veda S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 213, in cui l'Autore critica la asimmetria autonomistica che tuttora caratterizza gli Stati europei dotati di declinazioni territoriali

⁽¹⁰²⁾ Cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 1418; ID., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, 557 ss., ove l'Autore, soffermandosi sui differenti criteri utilizzati dagli Stati membri per designare i rispettivi componenti nel Comitato, analizza l'anomalia del caso italiano in cui non tutte le Regioni hanno una propria rappresentanza in seno a tale organismo.

favore la possibilità, auspicata dalla dottrina ⁽¹⁰³⁾ ed adesso codificata con il Trattato di Amsterdam, di rapportare il Comitato con il Parlamento europeo.

Infatti, pur circoscrivendo il collegamento tra i due organismi alla mera possibilità che il primo sia consultato dal secondo, «si è in questo modo creato un primo rapporto istituzionale tra i due organi accomunati dal fatto di essere, entrambi, assemblee rappresentative dei popoli dell'Europa ma su scala geografico-territoriale diversa» ⁽¹⁰⁴⁾. In questo scenario, quindi, le istanze delle autonomie territoriali possono trovare nel Parlamento europeo una sensibilità di ascolto maggiore che nelle altre istituzioni comunitarie ⁽¹⁰⁵⁾, in ragione della legittimazione elettiva dei componenti del primo che, invece, manca nelle seconde. Il diverso peso che così potrebbero ricevere i contributi del Comitato, seppur ancora circoscritti alla loro natura meramente consultiva ⁽¹⁰⁶⁾, si potrebbe quindi riversare nelle procedure di codecisione e cooperazione che, coinvolgendo il Parlamento, offrirebbero maggiori possibilità alle rivendicazioni regionali di incidere concretamente nel processo di formazione degli atti decisionali comunitari.

⁽¹⁰³⁾ Cfr., a riguardo, M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, cit., 136, il quale, ancor prima della sottoscrizione del Trattato di Amsterdam, aveva individuato nel “coordinamento funzionale” tra le due “strutture d'autorità” (Parlamento europeo e Comitato delle Regioni) lo strumento per garantire un elevato livello di legittimazione democratica per le politiche dell'Unione tramite una maggiore ricettività nei confronti degli interessi delle comunità locali.

⁽¹⁰⁴⁾ Così, testualmente, A. M. CECERE, *La “dimensione” regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., 184.

⁽¹⁰⁵⁾ Circa la possibilità di valorizzare il ruolo del Comitato delle Regioni alla luce del suo rapporto con il Parlamento europeo v. A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione della competenze*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2004, 791.

⁽¹⁰⁶⁾ Si sofferma sulla c.d. “nuova cultura della consultazione” L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, cit., 255, la quale rileva che «poiché le entità substatali non hanno ancora una propria autonoma rilevanza istituzionale, l'unica modalità di coinvolgimento consiste per il momento nella loro consultazione».

Alla luce di quanto considerato, tuttavia, le istanze delle autonomie regionali d'Europa paiono a tutt'oggi scarsamente valorizzate nel contesto comunitario e nelle dinamiche decisionali allo stesso riferibili. Allo stato, dunque, in attesa di una razionalizzazione e di una democratizzazione dei percorsi comunitari idonei a raccogliere e canalizzare le esigenze territoriali, pare che quest'ultime possano trovare migliori riscontri nella complessa attività di "lobbying" che, oltrepassando il ruolo e le funzioni del Comitato delle Regioni", permette ai gruppi di interesse, alle associazioni degli enti regionali e locali e ad altri gruppi di categoria, di influenzare i processi decisionali comunitari ⁽¹⁰⁷⁾.

3.1. segue: la legittimazione del Comitato delle Regioni e delle singole Regioni ad adire la Corte di Giustizia come strumento per garantire maggiore efficacia agli enti decentrati nel processo decisionale comunitario.

Come è stato evidenziato, il coinvolgimento del Comitato delle Regioni nel processo decisionale comunitario, allo stato attuale, si presenta piuttosto inconsistente, così delineando una partecipazione regionale allo scenario comunitario ancora "meramente esterna" ⁽¹⁰⁸⁾.

Come spesso accade nelle dinamiche comunitarie, infatti, l'istituzione di tale organismo è stato il frutto di una mediazione tra le diverse istanze avanzate dagli Stati membri. Se, da un lato, quelli con struttura federale o regionale auspicavano un ruolo fattivo per le autonomie territoriali anche nel contesto europeo,

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. A. M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., 203.

⁽¹⁰⁸⁾ In questo senso v. B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, cit., 499.

dall'altro, tale soluzione venne avversata dai Paesi che non prevedevano al loro interno articolazioni autonomistiche.

La mediazione di cui si è detto, dunque, portò alla creazione di un organismo al quale venne riconosciuto nella possibilità di emettere pareri l'unico strumento per "partecipare" alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie.

La debolezza della sfera di attribuzioni del Comitato appare, quindi, inequivocabile. Basti pensare che, a garanzia di tali pareri, non è stato previsto nessun obbligo di motivazione ove le istituzioni comunitarie, al momento di adottare le proprie decisioni, vogliano disattendere l'indirizzo espresso dal Comitato. A ciò si aggiunga l'assenza di una specifica legittimazione in capo al Comitato delle Regioni al fine di poter adire la Corte di Giustizia a garanzia delle proprie attribuzioni ⁽¹⁰⁹⁾.

Con l'obiettivo di ottenere uno strumento di tutela delle proprie prerogative, quindi, più volte il Comitato ha avanzato delle proposte, tendenti a modificare il Trattato, allo scopo di vedersi riconoscere la legittimazione a ricorrere alla Corte di Giustizia, in sede di legittimità, in presenza di atti comunitari lesivi delle proprie attribuzioni ⁽¹¹⁰⁾. Lo stesso Comitato, inoltre, ha ugualmente avanzato la richiesta finalizzata a riconoscere anche alle singole Regioni, purché dotate di potestà legislativa, la legittimazione a ricorrere alla Corte nel caso in cui vengano lese le loro prerogative ⁽¹¹¹⁾.

Quest'ultima ipotesi, però, è stata oggetto di differenti valutazioni in dottrina. Da un lato, infatti, c'è chi ha osservato

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. B. CALABRESE, *op. ult. cit.*, 497.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 194 e, in particolare, la nota n. 23. In dottrina, in senso favorevole a tale prospettiva v. M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 44. Diversamente, viene valutata in chiave dubitativa tale prospettiva da F. FERRARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2003, 189.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. A. DI BLASE, *op. ult. cit.*, 194-195; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 92.

come la possibilità di una legittimazione attiva in capo alle singole Regioni avrebbe creato un concorso, tra gli stessi enti di autonomia e lo Stato di appartenenza, difficilmente gestibile nel caso in cui i due soggetti istituzionali valutassero in termini differenti l'opportunità di presentare ricorso ⁽¹¹²⁾. Dall'altro lato, invece, chi ha valutato con favore il possibile riconoscimento di una legittimazione a ricorrere delle singole entità regionali, ha rilevato come a tale attribuzione si sarebbe dovuta accompagnare una responsabilità diretta in capo alle Regioni per il caso di mancata attuazione della normativa comunitaria ⁽¹¹³⁾. Associando, quindi, all'accrescimento del potere una consequenziale implementazione delle responsabilità ⁽¹¹⁴⁾.

Nonostante le numerose sollecitazioni di cui si è dato conto, tuttavia, ad oggi la possibilità riconosciuta alle autonomie regionali di tutelare le proprie attribuzioni in sede giurisdizionale sono assolutamente ridotte ⁽¹¹⁵⁾. Le Regioni, infatti, a differenza degli Stati membri o delle Istituzioni comunitarie, vengono prese in considerazione unicamente quali persone giuridiche e, in quanto tali, ai sensi dell'art. 230 del Trattato, possono ricorrere al giudice europeo solamente avverso le decisioni di cui siano

⁽¹¹²⁾ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, cit., 1418-1419.

⁽¹¹³⁾ M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, cit., 44.

⁽¹¹⁴⁾ Ad avviso di M. P. CHITI, *op. loc. ult. cit.*, la legittimazione a ricorrere in capo alle singole Regioni renderebbe maggiormente effettivo il loro coinvolgimento nelle dinamiche decisionali comunitarie, con la conseguenza che «la garanzia di un'effettiva partecipazione regionale all'elaborazione delle politiche di loro interesse dovrebbe così assicurare una migliore attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni, superando molte delle attuali difficoltà». In senso favorevole circa un accrescimento delle responsabilità associato ad un maggior peso comunitario delle Regioni, alla luce anche di recenti indirizzi giurisprudenziali della Corte di Giustizia, si veda M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2001, 238 ss. In argomento, ulteriormente, si veda F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, cit., 284 ss.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, cit., 195.

destinatario e che le riguardino «direttamente ed individualmente» ⁽¹¹⁶⁾. In definitiva, quindi, la possibilità di dimostrare tale interesse a ricorrere si configura come un'ipotesi di "*probativo diabolica*" ⁽¹¹⁷⁾ che, in quanto tale, rende oltremodo difficile l'attivazione da parte delle singole Regioni del ricorso giurisdizionale.

In definitiva, è da notare come la scarsa rilevanza comunitaria delle autonomie regionali, sia singolarmente valutate che all'interno del Comitato delle Regioni, è quanto mai accentuata dall'impossibilità di attivare strumenti di garanzia giurisdizionale a salvaguardia delle proprie prerogative. Tale problematica, che come è stato evidenziato è da più tempo sentita, è stata finalmente presa in considerazione dalla Convenzione incaricata di redigere il Trattato costituzionale europeo ⁽¹¹⁸⁾, tanto che nel testo del Trattato sulla Costituzione europea, all'art. III-270, è stata prevista una "legittimazione attiva" del Comitato delle Regioni dinanzi alla Corte di Giustizia, a difesa delle sue prerogative ⁽¹¹⁹⁾. Tuttavia, la mancata ratifica del Trattato costituzionale europeo da parte di alcuni Stati membri, come è ben

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. in dottrina M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 240; L. S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del d.d.l. La Loggia*, cit., 7-8; A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, 1068 ss.; G. D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., 336-337. In particolare, quest'ultimo Autore si sofferma sulla anomalia di tale situazione in cui le Regioni, pur essendo considerate al pari di ogni altra persona giuridica, si configurano comunque quali comunità territoriali dotate di pubblici poteri e delle competenze che sono chiamate ad esercitare.

⁽¹¹⁷⁾ In questo senso v. B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, cit., 497-498.

⁽¹¹⁸⁾ Relativamente alle proposte a tal riguardo avanzate durante i lavori della Convenzione si veda E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2003, 6. Ulteriormente, si sofferma sul contributo e sulle proposte avanzate dal CdR in sede di redazione del Trattato costituzionale europeo G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, cit., 191 ss.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 95.

noto, ho prodotto una brusca frenata nelle prospettive evolutive del processo di integrazione comunitaria, cosicché, allo stato attuale, la potenziale “nuova” legittimazione del Comitato delle Regioni non può ancora essere valutata.

4. Gli uffici regionali di collegamento a Bruxelles e la loro capacità di influenzare le scelte normative comunitarie.

Come fin qui evidenziato, il panorama istituzionale comunitario relativo alla partecipazione regionale ai processi di formazione del diritto comunitario offre a tali enti davvero poche opportunità per incidere nell’iter decisionale comunitario. E’ per questo che sembra opportuno valutare come il contributo regionale, al di fuori dei momenti di “coinvolgimento istituzionale”, riesca a veicolarsi anche attraverso strumenti per così dire informali. In questo senso, quindi, pare di poter includere nell’economia della presente trattazione alcune considerazioni relative agli uffici regionali di collegamento a Bruxelles ⁽¹²⁰⁾.

La possibilità delle Regioni italiane di relazionarsi direttamente con le istituzioni comunitarie, come sottolineato nei capitoli precedenti ⁽¹²¹⁾, è stata frutto di un processo travagliato. Sostanzialmente, infatti, sino alla metà degli anni novanta «il monopolio dei rapporti con le istituzioni comunitarie era mantenuto dallo Stato centrale, che riteneva la politica europea

⁽¹²⁰⁾ Rileva, condivisibilmente, S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 349-350, che «è opportuno sottolineare che solitamente le regioni giocano un ruolo all’interno dei processi decisionali a livello europeo e che, sebbene la loro partecipazione non sia prevista da alcuna norma comunitaria, frequentemente detto ruolo assume un carattere di rilievo in relazione alla strutturazione delle politiche. Il solo modo a disposizione di questi soggetti per entrare a conoscenza degli obiettivi e delle priorità politiche oggetto di discussione in sede europea, è la loro partecipazione ai processi decisionali durante cui le istanze provenienti da vari livelli vengono recepite e modellate fino a divenire il *corpus* dell’azione comunitaria».

⁽¹²¹⁾ A riguardo, in particolare, si rinvia al Capitolo I.

uno degli ambiti della politica internazionale» ⁽¹²²⁾. Solo con il D.P.R. del 31.03.1994 si attribuì per la prima volta alle Regioni la facoltà di intrattenere relazioni con uffici, organismi e istituzioni comunitarie ⁽¹²³⁾. Infine, con la legge n. 52/1996, cui hanno fatto seguito la legge n. 128/1998 ed il D. Lgs. 271/1998, lo Stato riconobbe alle Regioni la possibilità di aprire uffici di collegamento e di avere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie ⁽¹²⁴⁾. La creazione di tali uffici di collegamento ha rappresentato e, tutt'oggi rappresenta, per le Regioni un'opportunità al fine di poter svolgere attività preparatorie, di studio e di informazione, nonché attività preliminari di informazione relativamente alle politiche comunitarie e sulle loro ricadute nei singoli ordinamenti regionali ⁽¹²⁵⁾.

Volendo poi concretamente valutare in che termini i detti uffici di collegamento riescono ad esercitare una certa capacità di pressione nei contesti decisionali comunitari, bisogna in primo luogo rapportarsi al tipo di struttura su cui gli stessi uffici si appoggiano. In questo senso, quindi, è possibile individuare tre

⁽¹²²⁾ Così, testualmente, M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, cit., 634.

⁽¹²³⁾ Tale facoltà per le Regioni era circoscritta alle «questioni che direttamente le riguardano e con attività preparatoria, di informazione e documentazione, in attuazione della politica comunitaria determinata dallo Stato». Sul punto si veda A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, cit., 155.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 770; M. CARTABIA, *Le Regioni italiane e l'Europa*, in M. CARTABIA - J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., 213. In particolare, osserva M. BRUNAZZO, *op. loc. ult. cit.*, che «in pratica, grazie a questi provvedimenti lo Stato decide di limitare la sua titolarità in materia di rapporti comunitari basata sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica, allargando i compiti regionali alla partecipazione delle fasi decisionali (ascendenti) della politica europea». Per una valutazione degli uffici di collegamento di altre realtà europee v. J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, cit., 579.

Per una panoramica della legislazione di alcune Regioni italiane riguardante gli uffici di collegamento si vedano M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 213; R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, cit., 1241 ss.

⁽¹²⁵⁾ A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 173.

modelli di uffici di collegamento ⁽¹²⁶⁾. La prima categoria è rappresentata dall'ufficio di collegamento "individuale", con ciò volendo intendere che l'ufficio appartiene ed è gestito da un'unica Regione che ne sopporta i costi ⁽¹²⁷⁾. Relativamente a tale tipologia di ufficio è da dire che l'attività di *lobbying*, esercitata dalla Regione, risulta sicuramente facilitata dal fatto di poter disporre di ampie e attrezzate strutture in cui poter promuovere i propri interessi sulla base di ampi contatti personali.

Ulteriori tipologie di uffici di collegamento hanno poi potuto essere istituite sulla base dell'art. 13, comma 11, della legge n. 128/1998, ove si prevede la possibilità di creare tali uffici anche con «altre regioni o enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali» ⁽¹²⁸⁾. Alla luce di ciò, quindi, può essere evidenziata una seconda tipologia rappresentata dall'ufficio di collegamento "intranazionale", in cui più Regioni appartenenti al medesimo Stato membro si coordinano per istituire una struttura mettendo in comune le infrastrutture e le spese ⁽¹²⁹⁾. In questo caso, quindi, la ripartizione dei costi permette anche alle Regioni con minore capacità finanziarie di poter usufruire di strutture e mezzi adeguati al fine di promuovere i propri interessi.

⁽¹²⁶⁾ In argomento si rinvia all'approfondita analisi di S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 347 ss. Sottolinea le differenze tra le varie tipologie di uffici anche M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla U.E.*, cit., 632.

⁽¹²⁷⁾ Diverso dagli uffici individuali sono quegli uffici che non dispongono di strutture supplementari e che posseggono le attrezzature strettamente necessarie per l'attività dei loro dipendenti che, spesso, non superano la singola unità. In questo caso, ad avviso di S. VASARRI, *op. ult. cit.*, 348, è preferibile parlare di mere "antenne" che la Regione installa a Bruxelles.

⁽¹²⁸⁾ Cfr. M. CARTABIA, *Le Regioni italiane e l'Europa*, cit., 213; S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, cit., 770; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, cit., 104.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. S. VASARRI, *op. ult. cit.*, 348, il quale ulteriormente differisce tra l'ufficio intranazionale "in proprietà", in cui alla condivisione delle spese e delle strutture non corrisponde anche una linea politica e promozionale comune, e l'ufficio intranazionale "associato", ove oltre alle spese si gestisce e si svolge un'azione finalizzata ad obiettivi comuni.

Infine, la terza tipologia è rappresentata dall'ufficio di collegamento "internazionale" che, sulla similitudine a quelli intranazionali, accomunano più Regioni che, però, appartengono a differenti Stati membri ⁽¹³⁰⁾. Tali uffici, quindi, permettono di perseguire obiettivi simili o comuni sulla base di una strutturazione transnazionale che, in quanto tale, risulta in grado di amplificare la capacità di influenzare i processi decisionali comunitari.

E' pur vero, però, che sia tali uffici che le attività da loro svolte non possono considerarsi inseriti nell'ambito del circuito decisionale comunitario, potendo tutt'al più inquadrare nell'ambito del *lobbying* il loro contributo nell'iter di adozione degli atti normativi europei ⁽¹³¹⁾. Sebbene, dunque, «tali diverse forme di "presenza" a Bruxelles certo non hanno consentito di partecipare (né del resto lo avrebbero potuto) all'attività decisoria, che resta riservata alle istituzioni comunitarie», è tuttavia da considerare come le stesse «hanno permesso alle Regioni sia di influenzare dall'esterno, in via di mero fatto, tale attività, sia, quanto meno, di acquisire informazioni dirette e continue sull'attività comunitaria molto utili anche nell'attività regionale interna di attuazione delle politiche comunitarie» ⁽¹³²⁾.

5. Il ruolo delle Regioni nel sistema di "governance" europeo.

A conclusione del quadro fin qui tratteggiato, relativamente al contributo delle Regioni nella determinazione delle scelte

⁽¹³⁰⁾ Cfr. S. VASARRI, *op. ult. cit.*, 349, il quale rileva come anche tali uffici si articolano nelle sottocategorie della comproprietà e dell'associazione evidenziate nella nota precedente ed alla quale si rinvia.

⁽¹³¹⁾ Cfr. S. VASARRI, *op. ult. cit.*, 350.

⁽¹³²⁾ Così, testualmente, A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, cit., 153. In senso concorde v. S. VASARRI, *op. ult. cit.*, 351.

normative comunitarie, sembra opportuno mettere in evidenza il ruolo complessivamente ricoperto da tali enti di autonomia nel sistema di *governance* europeo. Preliminarmente, quindi, nell'intento di soffermarsi su tale aspetto, risulta necessario tentare di cogliere l'essenza del termine *governance*, per poi individuare, all'interno di questo, l'influenza delle Regioni comunitarie.

Parlando di *governance* è utile evidenziare come tale termine abbia in un certo qual modo risentito del contesto dentro il quale è stato calato. In questo senso, infatti, in via di prima approssimazione, è stato ritenuto che «per *governance* si intende la forma di governo adottata in un paese, e che può variare da Stato a Stato» ⁽¹³³⁾. Se si volesse accogliere questa prospettiva, dunque, risulterebbe intuitivo individuare il senso di tale termine soffermandosi sul riferimento alla forma di governo. La questione, però, cambia radicalmente se si considera che *governance* e forma di governo possono ritenersi due facce della stessa medaglia solo allorché l'ambito dell'analisi risulti coincidere con il concetto di Stato. Il binomio prima evidenziato, a questo punto, dimostra tutta la sua debolezza ove si consideri che l'Unione europea è ben lungi dal poter essere analizzata sulla scorta del classico Stato ottocentesco ⁽¹³⁴⁾. A ciò si aggiunga, ulteriormente, che le dinamiche comunitarie, e tra queste anche quelle relative ai processi decisionali, risultano il frutto della combinazione e della interazione di percorsi formali e non, che coinvolgono non solo le istituzioni europee ma anche un'ampia serie di soggetti, organismi e gruppi di pressione sicuramente non riconducibili al novero

⁽¹³³⁾ Così, testualmente, S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 341. L'Autore, in questo caso, da conto dell'indirizzo di parte della dottrina europea tra cui, rinvia, a J. CAPORASO, *The European Union and forms of state: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 1, March 1996.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, cit., 820-821.

delle soggettività istituzionali dell'Unione ⁽¹³⁵⁾. In questo senso, infatti, proprio le Regioni debbono essere annoverate tra quei soggetti che, sebbene non istituzionalizzati, partecipano in vario modo alla determinazione delle scelte normative comunitarie.

Sulla scia di quanto appena considerato, quindi, sembra condivisibile ritenere che «per governance si intende un processo di interazione tra soggetti con la finalità della gestione di affari pubblici: va precisato che questi soggetti possono anche esser posti a livelli diversi di governo e che non sono necessariamente “istituzioni” nel significato più pregnante del termine» ⁽¹³⁶⁾. Il concetto di *governance*, quindi, «si riferisce sia agli aspetti procedurali formali ed istituzionali, sia a quelli che si snodano attraverso canali informali e non istituzionali. In tal modo è possibile prendere in considerazione attori che partecipano al *policy-making* a livello europeo, diversi dai governi centrali» ⁽¹³⁷⁾.

Nel contesto dell'accezione di *governance*, così come appena chiarita, bisogna dar conto del ruolo poco più che marginale concretamente attribuito alle Regioni nel contesto comunitario ⁽¹³⁸⁾. I percorsi formali riconosciuti a tali enti di autonomia, infatti, attribuiscono agli stessi la possibilità di incidere nei processi decisionali comunitari in un'ottica meramente consultiva. Diversamente, le attività di pressione informale, esercitabili dalle Regioni per il tramite degli uffici di collegamento, risultano eccessivamente legate alle capacità (finanziarie e non solo) delle

⁽¹³⁵⁾ Cfr., a riguardo, M. PLUTINO, *La partecipazione delle regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., 61, il quale rileva giustamente che «la governance di un'organizzazione è qualcosa di più e di diverso del suo “governo”, inteso pure questo nel senso più ampio, com'è doveroso in un ordinamento che non conosce una separazione neanche tendenziale dei poteri e che fa della fusione e delle interdipendenze tra le istituzioni la sua ragion d'essere».

⁽¹³⁶⁾ Così, testualmente, M. PLUTINO, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹³⁷⁾ S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 341.

⁽¹³⁸⁾ Cfr. D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, cit., 235, il quale, riportando il “paradigma classico comunitario” relativo al processo decisionale dell'Unione, sottolinea la difficoltà di rinvenire uno specifico ruolo per le Regioni all'interno di tali dinamiche.

singole Regioni e dei loro funzionari, impedendo così di rinvenire in tale strumento una via comunemente percorribile da tutte le autorità regionali per rappresentare le proprie esigenze nel panorama europeo.

L'incapacità comunitaria di predisporre concreti percorsi di coinvolgimento delle autorità regionali nei processi di formazione delle scelte dell'Unione, però, nell'ultimo periodo, ha dato luogo ad un ampio dibattito relativo all'opportunità di rivedere il sistema di *governance* europeo nel senso di attribuire maggiori possibilità di intervento alle Regioni nei contesti decisionali comunitari. In questo senso, quindi, ci si è resi finalmente conto come l'accrescimento della rilevanza comunitaria delle Regioni sia una delle condizioni imprescindibili per cominciare a colmare il *deficit* democratico europeo avvicinando l'Unione ai suoi cittadini ⁽¹³⁹⁾.

Le esigenze evidenziate sono state ulteriormente fatte proprie anche dalla Commissione che, in occasione della pubblicazione del Libro Bianco sulla *governance* europea ⁽¹⁴⁰⁾, ha sottolineato la necessità che l'Unione europea venga gestita, oltre che dalle istituzioni europee e dalle autorità nazionali, anche dalle Regioni ⁽¹⁴¹⁾.

La tendenza in atto nel panorama europeo, quindi, sembra orientata nel senso di sollecitare il passaggio da una pluralità di livelli di governo (Europeo, Nazionale e Regionale) ad una *multi-level governance* ⁽¹⁴²⁾ in cui, cioè, l'elaborazione della politica

⁽¹³⁹⁾ Cfr., a riguardo, L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, cit., 253-254. L'Autrice, in particolare, rileva come «l'accettazione di una politica da parte dei suoi destinatari, e di conseguenza la sua efficacia, sia in relazione diretta con la loro partecipazione alla sua elaborazione».

⁽¹⁴⁰⁾ Libro Bianco della Commissione sulla *governance* europea, COM (2001), 25.07.2001.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 122; E. CICIOTTI, *Regioni, Unione Europea e politiche di sviluppo*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2/2003, 202.

⁽¹⁴²⁾ E. CICIOTTI, *op. ult. cit.*, 203.

comunitaria risulti il frutto del contributo, a diverso titolo, dei differenti livelli di governo ⁽¹⁴³⁾. La spinta verso nuove forme di partecipazione e di coinvolgimento delle entità regionali europee potrebbe concretizzarsi, dunque, nell'accrescimento dei momenti di incontro informali tra le istituzioni comunitarie e gli altri soggetti (tra cui le Regioni) a vario titolo interessati dal processo decisionale europeo ⁽¹⁴⁴⁾. A tal fine, è stata auspicata anche una graduale ma progressiva emersione di percorsi decisionali che vedano la sostituzione degli atti vincolanti con strumenti negoziali frutto dell'incontro e della contrattazione, informale appunto, tra i differenti attori comunitari.

L'analisi delle nuove forme di *governance*, già in atto o comunque in via di crescente utilizzazione, necessita però di essere accompagnata anche da una valutazione degli elementi di perplessità che ne derivano. L'interconnessione su scala comunitaria dei vari livelli di governo, infatti, ove realizzata solo su un piano informale, produce una limitazione dei poteri di controllo dello Stato sui processi decisionali e, cosa più grave, sugli esiti degli stessi ⁽¹⁴⁵⁾. A ciò si aggiunga che, ove si volesse propendere per il superamento dei consessi decisionali per così dire istituzionali risulterebbero messe in crisi anche quelle istituzioni comunitarie generalmente considerate più in favore dell'integrazione comunitaria ⁽¹⁴⁶⁾.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 359. In particolare si veda D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, cit., 235-236, il quale individua quali caratteristiche di base delle nuove tipologie di *governance*: nuove forme di suddivisione del potere che prevedano la partecipazione non solo degli enti substatali ma anche della società civile; integrazione multiterritoriale basata sulla necessità di un coordinamento di azione tra i differenti livelli territoriali di governo e gli attori del settore privato; allocazione del potere decisionale al livello territoriale più basso; utilizzazione di strumenti giuridici maggiormente flessibili rispetto agli atti vincolanti.

⁽¹⁴⁴⁾ D. STRAZZARI, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, cit., 359.

⁽¹⁴⁶⁾ In questo senso v. D. STRAZZARI, *op. cit.*, 238.

In definitiva, quindi, così come auspicato dalla Commissione nel Libro Bianco sulla *governance* europea, l'accrescimento della rilevanza regionale nei processi decisionali comunitari sembrerebbe meglio configurabile ove si inquadrasse sulla base di due coordinate: da un lato, il un rafforzamento delle istituzioni comunitarie espressione delle rappresentanze regionali ⁽¹⁴⁷⁾, dall'altro, la creazione di percorsi nazionali che più concretamente prevedano il coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. D. STRAZZARI, *op. cit.*, 239.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000.

AA. VV., *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003.

AA. VV., *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea*, Trento, 1994.

A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002.

A. ALFIERI, *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004.

S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, 2/2004.

S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, in rete su www.forumcostituzionale.it.

C. AMIRANTE, *Unioni sopranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001.

D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1955.

D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905.

A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.

A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni* (30 marzo 2001), in Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea (svoltosi nella LUISS a cura di S. PANUNZIO), in rete su www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html.

A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. Cost.*, 1996.

Bibliografia

- A. ANZON, «Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, (a commento della sentenza n. 408/1998), in *Giur. Cost.*, 1998.
- L. BADIO, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2000.
- S. BALDIN, *Unione Europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Trieste 24-25 ottobre 2002, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, 2003.
- S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003.
- S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.
- S. BARTOLE - G. PASTORI - E. DE CAPITANI (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano, 1992.
- F. J. BASTIDA, *Le Assemblee regionali in Europa*, relazione tenuta al seminario relativo a “I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea”, Roma, 24.03.2000, in rete su www.luiss.it.
- M. BELLETTI, *Fungibilità ed interscambiabilità tra leggi nazionali e fonti comunitarie. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 4, 2003.
- G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 5, 1992.
- R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997.
- P. BILANCIA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle regioni e loro possibili riflessi sul futuro assetto organizzativo regionale*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000.
- P. BILANCIA, *Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, 13.04.2003, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001/4.
- R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in rete su www.forumcostituzionale.it.
- R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2001.
- M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2004.

Bibliografia

- V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003.
- B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997.
- L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella Legge n. 11/2005. Una tabella comparativa con la legge La Pergola*, in rete su www.forumcostituzionale.it.
- Q. CAMERLENGO, *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1997.
- E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2003.
- J. CAPORASO, *The European Union and forms of state: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 1, March 1996.
- P. A. CAPOTOSTI, voce *Regione*, IV) *Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma, 1991.
- R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997.
- B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.
- B. CARAVITA, *Le Regioni in Europa*, Lugano, 2002.
- S. M. CARBONE, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari*, in *Foro it.*, V, 1973.
- S. M. CARBONE, *"Affari comunitari", competenze dello Stato e partecipazione regionale*, in *Riv. Dir. int. Priv. Proc.*, 1974.
- P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1978.
- P. CARETTI, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità incertezze interpretative di cui all'art. 12 della l. n. 400/88*, in *Foro Italiano*, 1989.
- P. CARETTI, *Direttive comunitarie "facoltizzanti" e potestà regionale di attuazione*, in *Le Regioni*, 1999.
- P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato – Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1999.

Bibliografia

- P. CARETTI, *Potere estero e ruolo <<comunitario>> delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003.
- A. CARRINO, *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002.
- M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998.
- M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in *L'Unione Europea*, Bologna, 1998.
- M. CARTABIA, *Le Regioni italiane e l'Europa*, in M. CARTABIA-J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.
- M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2001.
- C. CAVALIERI, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie*, in G. BADIALI (a cura di), *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Napoli, 1990.
- M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in rete su www.forumcostituzionale.it.
- A. CELOTTO, *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999.
- A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino, 2003.
- L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001.
- L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.
- L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2/2004.
- M. P. CHITI, *Diritto comunitario e Regioni, attività di rilievo internazionale*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995.
- M. P. CHITI, *Il Trattato sull'Unione Europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995.
- M. P. CHITI, *Lo spazio giuridico europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2002, n. 2.
- M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Reg. gov. Loc.*, 1993.
- M. P. CHITI, *Regioni ed integrazione europea*, in *Reg. gov. Loc.*, 1994.

Bibliografia

- M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992.
- M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002/6.
- L. CIAURRO, *Commento all'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, in AA. VV., *Legge "La Loggia"*, Dogana (Repubblica di San Marino), 2003.
- E. CICIOTTI, *Regioni, Unione Europea e politiche di sviluppo*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2/2003.
- G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991.
- V. COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992.
- A. D'ATENA, *Tra decentramento regionale ed integrazione sovranazionale. (Sul concorso delle Regioni all'elaborazione degli atti CEE)*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988.
- A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003.
- A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994.
- A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3-4/2000.
- A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 6/1998.
- A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.*, 2002/4.
- A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001.
- A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981.
- A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in ID, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991.
- A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cot.*, 1991.
- H. DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, in *Amm. It.*, 2000.

Bibliografia

- C. DE ROSE, *Italia: come stare in Europa (legge 4 febbraio 2005 n. 11)*, in rete su www.foroeuropa.it.
- D. DE ROUGEMONT, *L'attitude federaliste* (Rapporto al Congresso di Montreux dell'UEF, agosto 1947), in SIDJANSKI, *L'avvenire federalista dell'Europa*, Milano, 1993.
- L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2003.
- F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995.
- S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, 2003.
- G. D. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 5, 1992.
- G. D. FALCON, *La "cittadinanza" europea delle regioni*, in *Le Regioni*, 2001.
- S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998.
- G. F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.
- G. F. FERRARI – G. PARODI, *Stato e regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G. F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003.
- F. FERRARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2003.
- G. M. FERRELLI-N. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comp.*, 1992.
- F. FOIS, *Federalismo europeo ed Europa delle Regioni, un rapporto da definire*, in rete su www.dirittoestoria.it.
- F. GABRIELE – A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale*, Bari, 2001.
- D. U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001.
- G. B. GOLETTI, *La Comunità europea e le regioni*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1992.
- S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, II, 2003.

Bibliografia

- S. GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)*, in *Le Regioni*, 1983.
- G. GRECO, *Stato e regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2000.
- T. GROPPi, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in rete su www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/grop.htm.
- T. GROPPi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di modifica della legge La Pergola, un passo sulla via della continuità*, in rete su www.forumcostituzionale.it.
- T. GROPPi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002/2.
- T. GROPPi – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2002.
- A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003.
- H. Kelsen, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934 – tradotto in italiano a cura di R. TREVES con il titolo *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1967.
- J. JACOBELLI (a cura di), *Il federalismo degli italiani*, Bari, 1997.
- B. IAMORTA, *Le Regioni e l'Europa. I rapporti con il livello comunitario e l'ordinamento internazionale*, in *Nuova Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza*, 22/2002.
- G. IOVINELLA, *Le disposizioni della legge 11/2005 riguardanti gli enti locali e le loro associazioni rappresentative con riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario*, in rete su www.federalismi.it.
- H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M., 1966.
- M. LA TORRE, *Autunno della sovranità. Comunità europea e pluralismo giuridico*, in *Ragion Pratica*, 1999.
- U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2003.
- R. LEONARDI – R. NANETTI, *L'innovazione dei Qcs. Il processo interattivo tra Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2001.
- P. F. LOTITO, *Costituzione ed integrazione comunitaria: I riflessi sulla forma di stato, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995.
- M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 1992.

Bibliografia

- L. LUNGHI, *Entità substatuali: Regioni ed Unione Europea: una dinamica convivenza*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 4/2003.
- E. M. MAFROLLA, *Un dialogo diretto tra Unione Europea ed autonomie locali. Intervista ad Albert Bore, Presidente del Comitato delle Regioni e Sindaco di Birmingham*, in *Comuni d'Italia*, 3/2003.
- E. M. MAFROLLA, *Dibattito europeo sul ruolo delle autorità locali e regionali nell'Europa che verrà*, in *Comuni d'Italia*, 3/2003.
- A. MAGRO, *I rapporti Stato-Regioni secondo la Commissione bicamerale*, in *Queste istituzioni*, n. 98, 1994.
- R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004.
- S. MANGIAMELI, *Il governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma, 2002.
- S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998.
- G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, in 1989 – *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 2001.
- MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Milano, 1996.
- F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato – Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2001.
- A. MARZANTI, *Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce le regole chiave ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996.
- A. MASSAI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Quad. Cost.*, 1982.
- M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2004.
- F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e Regione*, Milano, 1995.
- I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1995.
- I. NICOTRA, *Il Senato federale nel Testo di riforma della seconda parte della Costituzione*, in I. NICOTRA (a cura di), *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005.
- G. NAPOLITANO, *Regioni e percorso del "grande allargamento"*, in ID, *Europa politica*, Roma, 2003.

- V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale, Milano, 1997.
- S. ORTINO, *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia*, Bolzano, Accademia europea, 1999.
- A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997.
- A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002.
- A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in rete su www.giustizia-amministrativa.it.
- F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999.
- F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2002.
- S. PANUNZIO (a cura di), *I Costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002.
- S. PANUNZIO – E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002.
- G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni regionali*, 2003.
- I. PASINI, <<Potere estero>> delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel D.P.R. 31 marzo 1994, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995.
- G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni tra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 5/1994.
- G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.
- F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 3/2004.
- F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della Legge n. 11/2005*, in I. NICOTRA (a cura di), *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005.
- A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2004.

Bibliografia

- A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione regionale e locale*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2004.
- G. PAU, *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1984.
- PEDRAZZA GORLERO, *Poteri territoriali e sovranità*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarone*, Padova, 2001.
- P. L. PETRILLO, *La Carta delle Regioni d'Europa*, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it
- A. PICCHI, *La Comunità europea verso le Regioni*, in *Regioni e governi locali*, 1992.
- C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001.
- G. PINI, *L'Europa degli spazi regionali: neoregionalismo ed integrazione comunitaria*, in *Regioni e governi locali*, 1992.
- F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5.2001.
- F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2.2002.
- F. PIZZETTI, *I rapporti esterni delle regioni con particolare riguardo a quelli con l'Unione europea nel quadro della novella contenuta nella legge cost. n. 1 del 1999 e della delibera legislativa di riforma del Titolo V della Costituzione*, in Istituto di Studi sulle Regioni – CNR, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001.
- F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 2002/4.
- R. RIVELLO, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2/1995.
- S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1945.
- G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 4, 1992.
- L. S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del d.d.l. La Loggia*, in rete su www.federalismi.it.
- A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione della competenze*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2004.

Bibliografia

- A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.
- I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*.
- F. SALMONI, *La Corte Costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, in rete su www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- C. SANNA, *Il ruolo delle Conferenze permanenti (Conferenza dei Presidenti delle Regioni – Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata) nel superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi nella “nuova” legge 241/1990*, 23.03.2005, in rete su <http://spol.unica.it/teleamm/dottorato>.
- R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione Europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003.
- A. SCRIMALI, *La partecipazione degli enti infra regionali all’elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Bottiglione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2004.
- M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell’Europa di Maastricht*, in AA. VV., *Le prospettive dell’Unione Europea e la Costituzione*, Milano, 1995.
- M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002.
- SIRIANI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997.
- F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2002/III.
- F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quad. Cost.*, 1993/1.
- F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in AA. VV., *Le prospettive dell’Unione europea e la Costituzione*, Padova, 1995.
- A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994.
- D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2003.
- G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e la loro competenza all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992.
- F. TERESI, *Le Regioni e l’Unione Europea; modalità di adeguamento-conformazione all’ordinamento comunitario, strumenti di raccordo Stato-Regioni-Comunità europea e*

Bibliografia

strutture organizzative regionali, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Roma, 1994.

A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992.

L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e prospettive*, in *Le Regioni*, 2000.

L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001.

S. TRIPODI, *La fase indiretta della partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul DDL di riforma della legge «La Pergola»*, in rete su www.federalismi.it.

S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, in *La cittadinanza europea*, 2/2004.

L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza di Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998.

J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003.